



SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN ARGENTINA

NOVIEMBRE, 2009



FUNDACIÓN CENTRO DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE (CEDHA)



FORO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN POR LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS (FOCO)



OAJNU – JÓVENES PROMOVRIENDO PARTICIPACIÓN CIUDADANA



El presente estudio tiene como base la metodología desarrollada por la Iniciativa de Acceso TAI (The Access Initiative). Los resultados y las interpretaciones presentadas son responsabilidad de los integrantes de la Iniciativa de Acceso de América Latina en Argentina.



AUTORES:



FUNDACIÓN CENTRO DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE (CEDHA)

Juan Martín Carballo es abogado, graduado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, en donde en 2007 fue nombrado adscripto en las materias Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental y Derecho Constitucional. Actualmente cursando Máster en Derecho en la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Ha participado en numerosas instancias de capacitación nacionales e internacionales en áreas como Derechos Humanos, Ambiente y Participación. Es autor y coautor de ponencias y presentaciones en estas temáticas en diferentes foros académicos. A nivel laboral, ha estado vinculado con las Organizaciones de la Sociedad Civil desempeñando funciones de investigación y dirección en ONGs como OAJNU, Fundación GEOS y CEDHA. Asimismo, ha tenido experiencia de trabajo en el sector público, desarrollando tareas de asesoramiento jurídico en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Municipalidad de Córdoba. Actualmente se desempeña como coordinador del Programa Gobernabilidad Global donde es responsable de las iniciativas sobre instituciones financieras internacionales, acceso a la información, participación pública y el vínculo del derecho internacional de los derechos humanos y la protección ambiental.

Laura Ruth Giménez es estudiante de Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Desde el 2001 ha participado en diversos programas y foros relacionados a la actividad legislativa y política internacional, así como en distintas conferencias y seminarios sobre Derecho Constitucional, Responsabilidad Civil, Derecho Penal y Ambiental y Cambio Climático. Sus intereses se relacionan a distintas áreas del Derecho Público con particular interés en Relaciones Internacionales, Derechos Humanos, Participación Pública, Derecho Ambiental y Gestión de Recursos Naturales. Interesada en la litigación de interés público, en el año 2008 se unió a CEDHA como miembro voluntario en la Clínica Jurídica de Derechos Humanos y Ambiente, donde trabajó en casos vinculados a la degradación ambiental y los Derechos Humanos, a través de tareas de investigación, colaboración en la elaboración de escritos legales y propuestas legislativas. Actualmente se desempeña como miembro del área de Acceso a la Información y Participación Pública en el marco del programa Gobernabilidad Global de la misma institución.



FORO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN POR LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS (FOCO)

Elizabeth Gómez Alcorta es Abogada graduada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, es Mediadora Nacional y Especialista en Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires. Es docente de grado y de posgrado de Derecho Penal en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA desde el año 1997. Es autora y coautora de ponencias y artículos en diferentes congresos académicos y publicaciones. Es miembro de la Asociación Argentina de Abogados de Derechos Indígenas y de la Comisión de Derechos Indígenas del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; en el año 2001 fue Observadora Internacional de Derechos Humanos en Comunidades Indígenas de Chiapas de México; asimismo se ha desempeñado como funcionaria en el Poder Judicial de la Nación y en la Procuración General de la Nación –en el área de Derechos Humanos-, y ha representado a la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo en un proceso sobre apropiación de menores. Ha sido disertante en diferentes jornadas, simposios y congresos.



OAJNU – JÓVENES PROMOVIENDO PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pablo Ignacio Bollati es abogado egresado de la Universidad Nacional de Córdoba. Ha desempeñado funciones directivas en la OAJNU, como la de Director Ejecutivo de la Sede Córdoba, y Coordinador de Proyectos de la Comisión Directiva. Ha colaborado en la elaboración del material de Trabajo de Ciudadanía de la Infancia, relativo a Acceso a la Información Pública. Ha coordinado la Red de Abogados Voluntarios de la Fundación GEOS, entre el 2006 y el 2007, desde donde se judicializaron pedidos de Acceso a la Información Pública a través de Amparos contra la Provincia de Córdoba.

Cintia Valeria Ávila es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y estudiante avanzada de Relaciones Internacionales de la misma universidad. Durante los años 2006 y 2007 fue investigadora en el “Proyecto Transparencia de Gobierno. Auditoria Del Ejecutivo Municipal” en el marco del convenio curricular de Pasantía realizado en la Fundación Ejercicio Ciudadano. Durante los años 2006 y 2008 fue integrante del Comité Ejecutivo de “OAJNU – Jóvenes promoviendo participación ciudadana” en su sede Rosario. Actualmente se desempeña como asesora técnica en el Eje Socio Institucional en la Unidad de Monitoreo del Programa URB-AL III- en marco del Proyecto “Innovación Institucional en gobiernos intermedios: La regionalización como un instrumento clave para promover democracia de proximidad” de la Secretaria de Regiones, municipios y Comunas, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Gobierno de la Provincia de Santa Fe.



AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

Desde la Coalición Argentina, y el grupo de investigadores deseamos agradecer muy especialmente a quienes colaboraron con la presente investigación:

- _ Soledad Silione, comunicadora social y docente. Pasante de FOCO.
- _ Ana Soledad Andrioli, estudiante de derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba
- _ Hugo Sebastián Cabrera, y María Eugenia Ruiz de los Llanos, estudiantes de Relaciones Internacionales, en la Universidad Católica de Salta. Miembros de la sede Salta de la Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas (OAJNU).
- _ Patricia Alejandra Lobbia, Licenciada en Biología y autora del estudio general sobre Agua, base del análisis de los casos de Agua.



TABLA DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN.....	11
1.1	RESUMEN DEL INFORME.....	11
1.1.1	ACCESO A LA INFORMACIÓN	11
1.1.2	PARTICIPACIÓN PÚBLICA.....	12
1.1.3	ACCESO A LA JUSTICIA	13
1.2	REPORT SUMMARY.....	15
1.2.1	ACCESS TO INFORMATION	15
1.2.2	PUBLIC PARTICIPATION.....	16
1.2.3	ACCESS TO JUSTICE	17
1.3	LISTADO DE CASOS.....	18
1.4	CASE LIST.....	20
1.5	METODOLOGÍA	22
1.5.1	ESTRUCTURA DE LA METODOLOGÍA	22
1.5.2	METODOLOGÍAS DE AGUA Y POBREZA.....	25
1.5.3	ESTRUCTURA DEL INFORME	27
1.5.4	CONSEJO ASESOR.....	28
1.6	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y AMBIENTAL DE ARGENTINA	30
1.6.1	INFORMACIÓN GENERAL	30
1.6.2	ESTRUCTURA POLÍTICA.....	33
1.6.3	CONTEXTO AMBIENTAL	34
2	INFORME LEGAL.....	43
2.1	LEY GENERAL	43
2.2	ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	46
2.3	PARTICIPACIÓN PÚBLICA.....	48
2.4	ACCESO A LA JUSTICIA.....	50
3	ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL.....	53
3.1	MARCO LEGAL	53
3.1.1	NIVEL CONSTITUCIONAL. TRATADOS INTERNACIONALES	53
3.1.2	NORMATIVA NACIONAL INFRA CONSTITUCIONAL. LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL	54
3.1.3	MARCO LEGAL EN JURISDICCIONES AUTÓNOMAS	58



3.2	ANÁLISIS DE LOS CASOS.....	62
3.2.1	PRESENTACIÓN.....	62
3.2.2	CASOS DE EMERGENCIA.....	67
3.2.3	CASOS DE INSTALACIÓN.....	69
3.2.4	INFORMACIÓN OBTENIDA DE SUPERVISIONES REGULARES.....	70
3.2.5	LA SITUACIÓN DEL INFORME GENERAL DEL ESTADO DEL AMBIENTE	71
3.2.6	OTROS CASOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL	72
3.2.7	CASOS DE AGUA EN ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL	73
3.3	REFLEXIONES FINALES. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	75
3.3.1	ANÁLISIS GENERAL EN BASE A GRÁFICOS.....	75
3.3.2	RECOMENDACIONES	81
3.3.3	RECOMENDACIONES EN CASOS DE AGUA.....	83
3.3.4	RECOMENDACIONES EN CASOS DE POBREZA.....	84
4	ACCESO A LA PARTICIPACIÓN.....	85
4.1	MARCO LEGAL.....	87
4.1.1	NIVEL CONSTITUCIONAL. TRATADOS INTERNACIONALES	87
4.1.2	MARCO NORMATIVO NACIONAL INFRACONSTITUCIONAL.....	88
4.1.3	MARCO LEGAL EN JURISDICCIONES AUTÓNOMAS.....	91
4.2	ANÁLISIS DE CASOS	97
4.2.1	PRESENTACIÓN.....	97
4.2.2	CREACIÓN DE POLÍTICAS.....	102
4.2.3	A LA PARTICIPACIÓN EN DECISIONES REGULATORIAS	106
4.2.4	PARTICIPACIÓN EN DECISIONES A NIVEL DE PROYECTOS.	110
4.2.5	METODOLOGÍA ESPECÍFICA DE AGUA.....	113
4.3	REFLEXIONES FINALES . OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	117
4.3.1	ANÁLISIS GENERAL EN BASE A GRÁFICOS.....	117
4.3.2	RECOMENDACIONES	124
4.3.3	RECOMENDACIONES EN CASOS DE AGUA.....	126
4.3.4	RECOMENDACIONES EN CASOS DE POBREZA.....	127
5	ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL	129
5.1	MARCO LEGAL.....	129
5.1.1	MARCOS LEGALES NACIONAL Y LOCALES.....	129
5.1.2	ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS PROVINCIAS.....	131
5.2	ANÁLISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS	135

5.2.1	CONSIDERACIONES Y HALLAZGOS INDIVIDUALES.....	135
5.2.2	HALLAZGOS COMUNES A LOS CASOS	142
5.3	REFLEXIONES FINALES. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	146
5.3.1	OBSERVACIONES.....	146
5.3.2	RECOMENDACIONES.....	149



ANEXOS: (EN ARCHIVOS DIFERENCIADOS)

- Descripción detallada de todos los casos
- Presentación del Consejo Asesor
- Informes complementario de Pobreza y Agua
- Informes general de Agua
- Definición de términos clave



1 INTRODUCCIÓN

1.1 RESUMEN DEL INFORME

El informe de la Coalición Argentina por la Iniciativa de Acceso evalúa el estado de la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Brasil en 1992.

En el proceso de evaluación, llevado a cabo desde marzo hasta diciembre de 2009, se valoró el desempeño del gobierno en la promoción de los derechos de los ciudadanos de acceder a la información, la justicia, y la participación en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales.

El proceso se llevó a cabo a partir de la sistematización de 24 casos seleccionados según la metodología de la Iniciativa del Acceso, abarcando las categorías específicas de acceso a la información pública en el ámbito ambiental; participación de la sociedad civil; acceso a la justicia por los ciudadanos y fortalecimiento de capacidades del gobierno y los ciudadanos para hacer efectivo el Principio 10. Asimismo, se seleccionaron casos específicos para aplicar la metodología de Agua así como la de pobreza. Con ellas se busca realizar una evaluación focalizada en esas temáticas. Los casos son evaluados a partir de 148 indicadores que determinan la calidad del marco legislativo y las garantías de acceso, las acciones del gobierno para proveer acceso y la magnitud en que las leyes y los esfuerzos gubernamentales resultan en mejoras efectivas en el nivel de acceso.

1.1.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN

A pesar de que los marcos normativos de acceso a la información son en general protectorios de ese derecho, hay fallas que se repiten en los diferentes niveles legales, en torno a la necesidad de definir obligaciones específicas de difundir proactivamente información pública ambiental; establecer las excepciones de manera concreta y precisa, y marcos claros para situaciones de interrelación de intereses públicos y privados. Los marcos normativos favorables se ven perjudicados por la carencia de información disponible, es importante que se establezca la obligación de generar informes del estado del ambiente en los distintos niveles gubernamentales, haciendo especial énfasis en las provincias y municipios. Deben establecerse regímenes de sanciones e incentivos para que los funcionarios públicos cumplan con sus deberes en cuanto al acceso a información pública ambiental.

Es necesaria una mayor capacitación de los equipos de las agencias públicas, asegurando la provisión de recursos específicos para tal fin. Debe preverse la existencia de canales especializados para la tramitación de pedidos de información, así como canales específicos para hacer accesible la información adicional a la existente en las páginas web y los boletines oficiales. Debe también ofrecerse asistencia técnica por parte de la agencia pública al momento de presentar un pedido de información pública ambiental y desarrollarse

instancias de capacitación para instituciones y organizaciones de la sociedad civil que puedan diseminar capacidades y conocimientos a la comunidad.

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, tienen muy buenas posibilidades de impacto en políticas públicas vinculadas a temas de acceso a la información y transparencia en cuestiones ambientales, por lo cual deben potenciarse alianzas entre estos actores.

Las comunidades pobres son quienes más sufren los impactos de las situaciones de emergencia y que son también ellos quienes tienen menos oportunidades de incidir en los procesos de toma de decisión. Por ello, se deben hacer esfuerzos específicos para acercar información pública ambiental a las comunidades pobres que se encuentran afectadas por situaciones de emergencia. Para ello, deben desarrollarse estrategias de enlace con organizaciones de base y fortalecerse los mecanismos de acceso a la información alternativos a los sitios web.

1.1.2 PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La democracia participativa tiene amplia aceptación en lo formal, por parte del Estado nacional y los Estados provinciales. Se debe trabajar en elementos y mecanismos que aseguren la implementación y efectividad de estos espacios para tratar asuntos ambientales.

Hay una marcada falencia en cuanto a la capacitación dirigida no sólo a los agentes públicos, sino también a la ciudadanía, que en general no tiene mayores conocimientos sobre las nuevas formas de participación democrática en los procesos de toma de decisiones. Las leyes deben establecer obligaciones específicas en este aspecto, asegurando al menos la asistencia técnica gratuita, ofrecida tanto proactivamente como en respuesta a solicitud del interesado, en ocasión del proceso participativo.

Debe asegurarse que la reglamentación de las instancias participativas sea simple y clara, y que las mismas se encuentren insertas en un marco de transparencia, que permita a los interesados conocer las características de todo el proceso de toma de decisiones.

Respecto la capacitación sobre mecanismos de participación pública, si bien las normas vigentes establecen obligaciones genéricas respecto de la temática ambiental, debe promoverse concretamente el entrenamiento periódico de los funcionarios y empleados públicos en experiencias participativas, para fomentar la estructuración de instancias de participación exitosas, tanto como la previsión de los recursos económicos necesarios.

Es importante que se prevea en las planificaciones de los Estados, el seguimiento de los procesos de toma de decisiones. No sólo es aconsejable establecer espacios participativos durante la formulación de las políticas, sino también delinear espacios de monitoreo y modificación de las mismas abiertos a las propuestas del público y asegurar la publicación de los resultados de los procesos participativos, al menos en los sitios web de las agencias estatales responsables de los mismos.

Los casos de estudio muestran como desde los organismos gubernamentales existe en general la tendencia a resistir estas instancias. Deben existir instancias de debate y capacitación sobre los beneficios de promover la participación y organizar a la población, como una herramienta valiosa para abordar los problemas ambientales actuales.

Es importante tener en cuenta los beneficios de acercar el proceso a las comunidades afectadas, asegurando la efectiva participación de los ciudadanos interesados, de manera que se logre una amplia representación de los intereses en juego.

Es crucial que en las instancias participativas referidas a los recursos hídricos el gobierno haga esfuerzos específicos por incorporar sectores desfavorecidos, con particular énfasis de aquellos que están excluidos del servicio de provisión de agua potable. La falta de familiarización de los ciudadanos con las características de funcionamiento de los Comités de Cuencas determina la necesidad de que el gobierno dirija esfuerzos y recursos a la divulgación y explicación de las reglas, los tiempos y particularidades de los comités. Las normas deben asegurar expresamente la integración de los Comités de Cuencas Hídricas con todas las jurisdicciones involucradas, e incluir con carácter obligatorio la participación de la ciudadanía.

La descripción de los procesos de toma de decisiones debe ponerse a disposición de la ciudadanía de forma que sea fácilmente accesible y comprensible para los pobres. Esto debe comprender la traducción a la lengua la comunidad afectada, la simpleza en la interpretación de los datos técnicos y la disponibilidad de información en formatos distintos de la publicación en el sitio web.

1.1.3 ACCESO A LA JUSTICIA

No hay en Argentina normativa específica relativa a litigios sobre recursos naturales, ni tribunales con competencia exclusiva en la materia, y los que existen no tienen suficiente capacidad para atender los requerimientos. Deben dirigirse los esfuerzos estatales a promover el contacto directo del tribunal con las partes.

En el plano legislativo se encontró que existen preceptos que garantizan el acceso a la justicia. Se vislumbró la ausencia de exigencia legal en capacitación a los miembros del foro judicial, en temáticas de acceso a la justicia y cuestiones ambientales. Tampoco surge que existe capacitación, en propender a la participación de sectores más vulnerables y no se encuentra en las legislaciones consultadas conceptos referidos a sectores de pobreza, aunque sí herramientas para litigar sin costos para aquéllos que demuestren de manera individual no tener recursos, a través de beneficios de justicia gratuita o de litigar sin gastos.

Es preciso rescatar la importancia que tienen los servicios de asistencia jurídica gratuita para sistemas como el argentino, donde el patrocinio letrado de un abogado es requisito "sine que non" para acceder a la justicia. Así, los costos de acceso a la Justicia en sí no han sido

un obstáculo. Generalmente el litigio de causas en las que se ventilan derechos esenciales, están exentas de tasas de justicia.

Aún cuando se litiga mediante amparos que están exentos de tasa de justicia hay algunos gastos básicos para acceder a los Tribunales que suman aproximadamente un 17% de un salario mínimo, vital y móvil en Argentina. Esto empeora dado que los servicios de Asesorías Letradas, no son siempre visibles para quienes los necesitan. Deben reforzarse, publicitarse y ampliarse los servicios de asistencia jurídica gratuita, sobre todo para causas ambientales.

En todas las causas estudiadas, sin excepción, con matices sobre la importancia, hubo participación de alguna o varias organizaciones civiles.

No existen foros que tengan competencia exclusiva respecto a atender reclamaciones relativas al derecho al agua, o la gestión de recursos hídricos. Los tribunales han reconocido el derecho de acceso al agua potable, un derecho implícito en el derecho humano a la salud, reconocido a nivel constitucional.



1.2 REPORT SUMMARY

The Argentinean Coalition report of The Access Initiative (TAI) assesses the implementation status of the Principle 10 of the Earth Summit Rio Declaration held in Brazil in 1992.

In the assessment process, developed from March to December 2009, the Argentinean TAI Coalition evaluated the governmental performance on the promotion of access to information, public participation and access to justice on environmental matters as well as indicators related to capacity building. The process was developed taking into account 24 specific cases selected according the TAI methodology. In addition, there are also specific cases included to apply Water and Poverty methodologies. The cases are assessed considering 148 indicators that evaluate the legal framework, access guarantees, governmental measures to provide access and the extent to which laws and governmental efforts effectively increased the access.

1.2.1 ACCESS TO INFORMATION

Despite the existence of legal framework assuring access to information, there are certain shortcomings that are visible in different legal levels. Some of these shortcomings are the lack of reference to the need to actively disseminate public environmental information, the vagueness in the exception statements and the lack of clarity to regulate potential conflict of public and private interests. The legal frameworks are weakened by the lack of available information. It is important to establish the duty to generate reports on the state of the environment in different governmental levels, stressing provinces and cities. There should be sanctions and incentives within public officers to promote access to information law enforcement.

There is a great need of training within public agencies and it is important to assure specific financial resources to fulfill that need. There should be a specific channel for request for public information. Those requests should not be treated as regular request made to public agencies, considering the management of them is supposed to be easier. Information should be made available not only through websites and official newsletters. There should be assistance to people willing to request public environmental information and there should be training activities for Civil Society Organizations so they are able to disseminate skills and information within their communities.

Partnerships between media and Civil Society Organizations have good opportunities to make greater impacts on public policies related to access to public information and transparency in environmental matters. Thus, those partnerships should be empowered.

Poor communities are more likely to suffer the effects of environmental emergencies. In addition, they have fewer chances to influence public policy decision making processes. This is why there should be specific efforts to make public environmental information



available for communities affected by emergencies. For this purpose, there should be specific engagement strategies interact with community based organizations and to develop mechanism to disseminate information apart from the ones based on internet technologies.

1.2.2 PUBLIC PARTICIPATION

Within the national and the provincial governments, participatory democracy is widely recognized in a formal level. It is necessary to work on tools and mechanisms to assure implementation and enforcement to deal in such a way with environmental matters.

There is a lack of capacity to deal with a participatory framework not only within public officers but also within citizens, who usually do not know how to engage in participatory decision making processes. Laws should require specific mechanisms on this regard including assistance both to the general public and to those interested in influencing a certain public decision.

It is important that the regulation of participatory spaces be clear and simple, inserted in a transparent framework. This would allow those interested in a certain decision to know the whole stages of the decision making process.

Although law usually requires trainings on participatory mechanisms to deal with environmental matters, a periodical training should be established aiming to institutionalize successful participatory experiences. Specific financial resources should be allocated to fulfill this goal.

Public agencies should also analyze how to develop a serious follow up mechanism. There should be participatory spaces not only in the design of a public policy but also during the implementation and evaluation. The results of any participatory space should be published, at least in the website of the public agency in charge of the decision.

The cases studies show an important resistance within public agencies to apply participatory processes. There should be trainings and debates about the benefits of promoting participation and organizing communities to address environmental matters.

It is important to take into account the benefits of including in participatory processes the affected communities, facilitating an effective engagement in these mechanisms, assuring that many interests are considered before making a public decision.

It is crucial that in participatory processes related to water issues the government do special efforts to include poor communities, stressing those communities lacking access to drinkable water. Because of the lack of information on the rules and procedures of Basin authorities, the government should invest efforts and resources to dissemination of information and training on how to interact with these institutions. Basin authorities' rules should expressly include all the governmental levels connected to the basin as well as compulsory participatory spaces.

Regarding poor communities, there should be special efforts to assure that there is enough information to understand processes of those public decisions that might affect them. This should include translation to native languages, simplicity on the interpretation of technical information and availability of information apart from the one in the official website.

1.2.3 ACCESS TO JUSTICE

In Argentina there are no special laws related to Environment and Natural Resources litigation. Similarly, there are no exclusive courts for these matters. The courts usually do not have enough resources to manage these cases properly. There should be more public efforts promoting a closer contact between the courts and the parties.

In a formal level, there are certain laws assuring access to justice. On the other hand, there is no formal request related to environment and access to justice trainings. Regarding poor communities, there are laws assuring the possibility of presenting a lawsuit without paying anything, after plaintiff has successfully proven the fact that he or she has no resources.

It is really vital to highlight the importance of free legal assistance in a system like the Argentinean one, where it is mandatory to have legal assistance from a lawyer in order to access to courts. Thus, economic costs are not obstacles to access courts. In addition, public interest litigation is usually waived from judicial taxes.

Even when the cases are been litigated without paying judicial taxes, there are certain expenditures that parties are supposed to face. These basic expenditures are approximately 17% of the minimum wage in Argentina. In this way economic costs can become important obstacle to access to courts. In addition, free legal assistance is not always visible as an available service. Free legal assistance should be advertised and broadened especially for environmental cases.

In all the analyzed cases, regardless the importance, civil society organizations participated somehow in the process.

There are no special courts to deal with water issues. On a substantive perspective, judicial courts have recognized the existence of a right to drinkable water as a part of the human right to health, which is prescribed in the National Constitution.



1.3 LISTADO DE CASOS

Categoría	Subcategoría	Casos
Acceso a la información	Emergencia	Emergencia Ambiental en Tartagal
		Contaminación del agua por nitratos
	Sistemas de monitoreo	Agua - Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe
		Aire - Observatorio Ambiental de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba
	Información sobre industrias	Villa Inflamable, localidad de Dock Sud, Provincia de Buenos Aires
		Celulosa Argentina., Provincia de Santa Fe
	Otros	Antenas Barrio Maipú, Ciudad de Córdoba
		Emprendimientos inmobiliarios en la Cuenca del río Chavascate
	Agua	Control de empresas distribuidoras de agua
		Salsipuedes, acceso al informe de la Dirección de Aguas Sanitarias, Provincia de Córdoba
Acceso a la participación	Decisiones sobre proyectos	Instalación de Hipermercado en la Ciudad de Córdoba
	Decisiones regulatorias	Protección De Bosques Nativos: Ley De Ordenamiento Territorial De Los Bosques Nativos, Provincia De Córdoba.
		Proceso Licitatorio Del Nuevo Contrato de Recolección de Basura, Córdoba
	Creación de políticas	Cuenca Reconquista
		Cuenca Matanza Riachuelo
	Otros	Recolección de Residuos Sólidos Urbanos, Plan Basura Cero, Ciudad de Rosario
	Agua	Renegociación del Contrato de Aguas Cordobesas



		Crisis del Recurso Pesquero en el Río Paraná,
Acceso a la justicia	Denegación de información	Crematorio Boulogne, Partido de San Isidro, Provincia de Buenos Aires
		Acceso a la información en el uso del agua, Salsipuedes, Provincia de Córdoba
	Denegación de participación	Instalación de Hipermercado, Ciudad de Córdoba
	Daño ambiental	Contaminación por Enterramiento en Bower, Provincia de Córdoba
	Agua	Chacras La Merced, Ciudad de Córdoba
Cuenca Matanza Riachuelo		

En rojo: Casos de pobreza



1.4 CASE LIST

Category	Sub-category	Cases
Access to information	Emergencies	Environmental emergency in Tartagal
		Nitrate Water pollution by nitrates
	Monitoring system	Water - Regulatory Agency of Sanitation Services of the Province of Santa Fe
		Air - Municipal Environmental Monitoring Center of Cordoba City
	Information on industrial performance	Villa Inflamable, Dock Sud City, Buenos Aires Province
		Celulosa Argentina., Santa Fe Province
	Other cases of access to information	Antennas Maipú Neighborhood, Province of Córdoba
		Real estate ventures in Chavascate River basin
	Water	Control of water distribution companies
		Salsipuedes, access to the report of the Directorate of Water and Sanitation, Province of Cordoba
Access to public participation	Projects Decisions	Shopping mall installation in Cordoba City
	Regulatory decisions	Protection of native forests, province of Córdoba
		Garbage contract bidding process, Córdoba City
	Policy development	Reconquista Basin
		Matanza Riachuelo Basin
	Other cases of public participation	Collection of urban solid waste, plan trash zero, city of Rosario
	Water	Renegotiation of Aguas Cordobesas contract
Crisis in the Fisheries Resources, Province of Santa Fe		
Access to Justice	Information Denial	Boulogne Crematorium, San Isidro, province

		of Buenos Aires
		Water use, Salsipuedes, Cordoba Province
	Participation denial	Shopping mall installation in Cordoba City
	Environmental non-compliance	Garbage burial plot Bower, Cordoba Province
	Water	Chacras La Merced, Cordoba City
		Matanza Riachuelo Basin

En rojo: Casos de pobreza

1.5 METODOLOGÍA

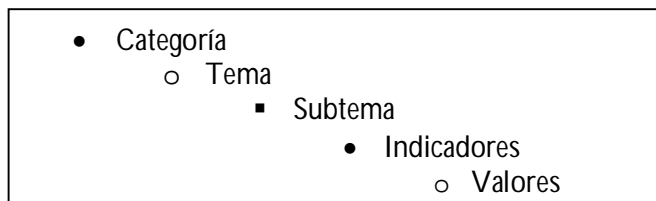
1.5.1 ESTRUCTURA DE LA METODOLOGÍA

Mediante esta evaluación se busca realizar un diagnóstico del acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia ambiental. El objetivo es dar un seguimiento sistemático a uno de los principales compromisos realizados en la Declaración de Río y que desde entonces se viene ratificando en otros instrumentos internacionales. El principio 10 de esta Declaración establece lo siguiente:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Como se dijo antes, el objetivo de esta evaluación es darle un seguimiento sistemático a este compromiso de “soft law”¹. La metodología utilizada en esta evaluación fue desarrollada por la Iniciativa de Acceso (TAI, por su nombre en inglés). Esta metodología fue probada en forma piloto en el año 2001 en 9 países del mundo y desde entonces ha venido ampliado el número de países en los que se aplica y perfeccionando la herramienta de evaluación.

El sistema de esta evaluación tiene la siguiente estructura interna:



Las tres categorías principales son Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia. Para cada una de esas categorías se seleccionan casos que responden a los temas previamente establecidos. Cada uno de esos temas tiene a su vez subtemas dentro de los cuales se agrupan los indicadores. Los integrantes de la coalición evalúan cada uno de los 148 indicadores otorgando un valor en base a parámetros previamente determinados

¹ Se denomina soft law a aquellos compromisos internacionales que no tienen efecto legal alguno. Sin embargo, son valorados internacionalmente ya que la doctrina suele entenderlo como un antecedente o como una herramienta de interpretación de otros compromisos tradicionales

para hacer los diferentes resultados comparables entre sí. Los valores a asignar se encuentran dentro de una escala de 6 niveles desde el más positivo al más negativo. Además, existe una opción para definir un indicador como no aplicable en el caso concreto en análisis.

Los temas para cada uno de las principales categorías son los siguientes:

Categoría	Subcategoría
Acceso a la información	Emergencia
	Sistemas de monitoreo
	Información sobre industrias
	Otros
	Agua
Acceso a la participación	Decisiones sobre proyectos
	Decisiones regulatorias
	Creación de políticas
	Otros
	Agua
Acceso a la justicia	Denegación de participación
	Daño ambiental
	Agua

Por otra parte, la distribución de los indicadores se da de la siguiente manera:

CONSTITUCIÓN				
6 Indicadores (1-6)				
	INFORM.	PARTICIP.	JUSTICIA	FORT. CAPACIDADES
LEY GENERAL	3 Indicadores (7-9)	3 Indicadores (47-49)	4 Indicadores (91-94)	7 Indicadores (137-143)
LEY ESPECIFICA	10 Indicadores (10-19)	10 Indicadores (50-59)	9 Indicadores (95-103)	-
ESFUERZO	19 Indicadores (20-38)	21 Indicadores (60-80)	25 Indicadores (104-128)	5 Indicadores (144-148)

EFFECTIVIDAD	8 Indicadores (39-46)	10 Indicadores (81-90)	8 Indicadores (129-136)	-
--------------	--------------------------	------------------------------	-------------------------------	---

De esta distribución surge que hay 16 indicadores que se aplican una sola vez referidos al marco legal general (surge de el análisis de la Constitución y de las leyes generales de cada categoría principal). Además, hay otros 12 indicadores que sólo se aplican una vez por evaluación que son los correspondientes a Fortalecimiento de Capacidades. El grueso de los indicadores (136) se aplica según los casos seleccionados para cada una de las categorías.

En el caso del análisis de la coalición Argentina la estructura de casos es la siguiente:

- 8 casos de Acceso a la información Pública
- 6 casos de Participación Pública
- 4 casos de Acceso a la Justicia
- 6 casos específicos por aplicación de la metodología específica (como se explicará más adelante)
- Análisis de variables de pobreza en 6 de los casos generales

A modo de ejemplo, a continuación se presenta el valor consignado al indicador 98, correspondiente al caso "Instalación de hipermercado en la Ciudad de Córdoba". Este indicador se describe de la siguiente manera: "¿Hasta qué punto requiere la ley que el foro seleccionado fortalezca las capacidades de los miembros en relación con el acceso a la justicia?"

Puntaje y Explicación de los Indicadores [?](#)

Elija el valor que mejor describe al caso. También puede escribir en la casilla una descripción más amplia y detallar por qué eligió este valor.

*Valores	Explicación
<input type="radio"/> La ley prohíbe el fortalecimiento de capacidades	<div style="border: 1px solid gray; padding: 5px;"> La Constitución de la Provincia manifiesta en su preámbulo "Nos, los representantes del pueblo de la Provincia de Córdoba, reunidos en Convención Constituyente, con la finalidad de...asegurar el acceso de todas las personas a la justicia". Asimismo establece la misma Constitución en su Artículo 49.-"Acceso a la justicia. En ningún caso puede resultar limitado el acceso a la Justicia por razones económicas. La ley establece un sistema de asistencia gratuita a tal efecto." Sin embargo no existen obligaciones legales en torno al fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía en materia de acceso a la justicia. </div>
<input type="radio"/> La ley no menciona el fortalecimiento de capacidades	
<input type="radio"/> La ley casi no exige fortalecimiento de capacidades	
<input checked="" type="radio"/> La ley exige insuficiente fortalecimiento de capacidades	
<input type="radio"/> La ley exige suficiente fortalecimiento de capacidades	
<input type="radio"/> La ley exige extenso fortalecimiento de capacidades	
<input type="radio"/> No es aplicable (n/a)	

Como se observa, las opciones de asignación de valor para este indicador varían desde el más negativo ("La ley prohíbe el fortalecimiento de capacidades") hasta el más positivo ("La ley exige extenso fortalecimiento de las capacidades") pasando por muchos valores

intermedios. Asimismo, cada uno de los indicadores deja abierta la posibilidad de explicitar el porqué de la calificación, en el recuadro “Explicación”.

Las definiciones de los valores de cada indicador responden a parámetros previamente asignados. Para cada indicador se hace una definición de los conceptos clave para ese indicador (en el caso señalado sería qué se debería entender por “foro” y por “fortalecimiento de capacidades” por ejemplo). Asimismo, se listan las fuentes recomendadas para responder cada indicador.

Las opciones de fuentes para responder cada uno de los indicadores son las siguientes:

1. Investigación legal: revisión de ley constitucional, otra legislación y regulaciones, decisiones de tribunal de señal
2. Revisión documental: archivos de agencias o desarrolladores, reportes ambientales en bibliotecas, registros de industrias, etc.
3. Revisión de medios: Comunicados de prensa, periódico, radio, TV e investigación por Internet
4. Entrevistas: En persona, por cuestionarios, vía telefónica, correo electrónico o postal
5. Solicitud de documentos: En persona, por correo, teléfono, Internet u otro medio según requiera la agencia a la que se solicita
6. Visitas de sitio: A agencias, instalaciones, sitios de emergencia

1.5.2 METODOLOGÍAS DE AGUA Y POBREZA

En el caso de la evaluación desarrollada por la Coalición Argentina, también se aplicaron las metodologías especiales de agua y pobreza. El objetivo de estas metodologías es evaluar la vigencia de los principios de acceso respecto a una temática específica (agua) y respecto un grupo poblacional concreto (los sectores pobres).

La metodología de Agua exige el desarrollo de un estudio general sobre la situación de la gestión de los recursos hídricos. Ese análisis general posibilita seleccionar casos que representen el contexto de los recursos hídricos en cada país. A nivel de casos, siguiendo los lineamientos generales, se agregaron 6 casos exclusivos para esta metodología, 2 por cada uno de las categorías principales. Además, se evaluaron otros casos vinculados a la temática de agua, cumpliendo con el requisito mínimo de que 12 casos deben referirse a agua. En el cuadro a continuación se listan todos los casos vinculados a la temática de agua, marcando en rojo los casos desarrollados específicamente para aplicar la metodología de agua.



Categoría	Subcategoría	Casos
Acceso a la información	Emergencia	1. Contaminación del agua por nitratos
	Sistemas de monitoreo	2. Agua - Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe
	Información sobre industrias	3. Villa Inflamable, localidad de Dock Sud, Provincia de Buenos Aires
	Otros	4. Emprendimientos inmobiliarios en la Cuenca del río Chavascate
	Agua	5. Control de empresas distribuidoras de agua 6. Salsipuedes, acceso al informe de la Dirección de Aguas Sanitarias, Provincia de Córdoba
Acceso a la participación	Creación de políticas	7. Cuenca Reconquista
		8. Cuenca Matanza Riachuelo
	Agua	9. Renegociación del Contrato de Aguas Cordobesas 10. Crisis del Recurso Pesquero en el Río Paraná,
Acceso a la justicia	Denegación de información	11. Acceso a la información en el uso del agua, Salsipuedes, Provincia de Córdoba
	Agua	12. Chacras La Merced, Ciudad de Córdoba
		13. Cuenca Matanza Riachuelo

Por otra parte, la metodología de pobreza exige analizar variables de pobreza al responder los indicadores en algunos casos concretos de los seleccionados para la evaluación en general. Además, se realiza un análisis socio económico de qué se entiende por pobreza en cada país. Este informe acompaña este documento como uno de los anexos. Respecto a los casos, aquéllos en los que se evaluó la dimensión pobreza son los siguientes.

Categoría	Subcategoría	Casos
Acceso a la información	Emergencia	Emergencia Ambiental en Tartagal
	Información sobre industrias	Villa Inflamable, localidad de Dock Sud, Provincia de Buenos Aires
Acceso a la participación	Creación de políticas	Cuenca Reconquista
		Cuenca Matanza Riachuelo
Acceso a la justicia	Denegación de información	Crematorio Boulogne, Partido de San Isidro, Provincia de Buenos Aires



	Daño ambiental	Contaminación por Enterramiento en Bower, Provincia de Córdoba
--	----------------	--

1.5.3 ESTRUCTURA DEL INFORME

Como se observa en base a la descripción de la metodología, el trabajo realizado es complejo y tiene una fuerte interrelación de categorías, casos y temas. En nuestro caso en particular, además, nos vimos con el desafío de aplicar las metodologías de agua y pobreza. Este complejo y detallado trabajo realizado durante un año genera muchas complicaciones al momento de ser plasmado en único informe final. En vistas a estas dificultades hicimos lo posible por generar un informe final con una estructura simple y sistemática. A su vez, decidimos acompañar con anexos los temas que no tenían una relación tan directa con las reflexiones y conclusiones que acercamos en el presente informe.

El informe está dividido en cinco secciones principales: introducción, marco legal y acceso a la información pública, participación pública y acceso a la justicia.

En la introducción se encuentran datos generales sobre los autores y las organizaciones que forman parte de la Coalición Argentina. Además, se presenta un resumen de la investigación así como el listado de casos. La sección se completa con la presente descripción de la metodología utilizada y con el contexto social, político ambiental. Estas sub-secciones permiten entender mejor los desarrollos que se realizan en las siguientes secciones principales.

La primer sección substantiva corresponde al análisis del marco legal incluyendo tanto el nivel constitucional general como el marco legal para el acceso a la información pública, la participación pública y el acceso a la justicia. Teniendo en cuenta la importancia de las variables de tipo legislativo-jurídico para la presente metodología consideramos conveniente comenzar con un paneo general que incluyera reflexiones respecto a los ejes substantivos trabajados

Las tres secciones subsiguientes se refieren acceso a la información pública, participación pública y acceso a la justicia. Estas tres sub-secciones tienen la misma estructura general: "Marco legal", "Análisis de los casos" y "Reflexiones finales. Observaciones y recomendaciones". Se decidió colocar una introducción normativa más detallada porque lo consideramos importante para entender muchas de las recomendaciones. Se hacen referencias a niveles normativos (provincias y gobiernos locales) que en la sub-sección principal de marco legal no se podía realizar. Sin embargo, creemos que esas referencias son importantes para entender el análisis de los casos y las observaciones y recomendaciones generadas. Tanto la sección de El análisis de los casos "Análisis de los casos" como la de "Reflexiones finales. Observaciones y recomendaciones" se apoyan en el análisis de los gráficos generados por la carga de los indicadores para todos los casos de la evaluación.

Es importante destacar que el análisis de casos que se realiza en este informe se justifica por su relevancia para las observaciones generales y recomendaciones. Teniendo en cuenta la gran cantidad de casos analizados (24 en total) sería extremadamente extenso hacer referencia a todos ellos en el informe final. Para una descripción más detallada y un análisis más profundo de los casos, hemos desarrollado un anexo con la descripción de todos los casos. Este documento presenta un primer párrafo explicativo de los motivos que llevaron a incorporar el caso en cuestión a la evaluación general. Seguidamente se hace una descripción del caso para pasar finalmente a las observaciones y recomendaciones para cada caso. Es importante hacer notar que algunas de las observaciones y recomendaciones se repiten en distintos casos. De todos modos, decidimos dejarlo de esa manera para que la lectura de cada caso sea autosuficiente a los fines analíticos a nivel individual. Para una mirada más general se dedica la parte substantiva del presente informe.

Es importante hacer notar que las referencias a las metodologías de agua y pobreza las hemos incorporado en cada una de las tres sub-secciones de acceso a la información pública, participación pública y acceso a la justicia. Consideramos que esa era la opción más simple y más fácilmente comunicable. Muchas de las observaciones y recomendaciones realizadas en general, son también aplicables a los casos de agua y de pobreza. Sin embargo, hay algunas referencias específicas que merecen ser remarcadas. Por eso, cada una de las sub-secciones incluye un apartado específico para aquellas observaciones y recomendaciones generadas por el análisis de los casos específicos.

Para completar la referencia a los anexos, además del documento conteniendo la descripción detallada de todos los casos se incluye un informe complementario de Agua y Pobreza. Este documento relaciona pobreza y agua y describe el fenómeno de la pobreza en Argentina, detallando aspectos tenidos en cuenta al momento de definir los casos dentro de la metodología de pobreza. Finalmente, se refiere a cada uno de los casos integrantes de la metodología de pobreza. También forma parte de los anexos el informe general de Agua. Este documento detalla cuestiones de gestión de recursos hídricos en Argentina y es una importante referencia al momento de analizar los casos de la metodología de Agua. Asimismo, se incluye una sección de definición de términos claves utilizados en el presente informe. Finalmente, se incorporará una presentación de los integrantes del Consejo Asesor de la Coalición Argentina, punto que se desarrollará a continuación.

1.5.4 CONSEJO ASESOR

La metodología de la TAI requiere la formación de un Consejo Asesor que debe estar integrado por personas de reconocida trayectoria y experiencia en la materia (provenientes de los sectores académico, gubernamental, privado, independiente, organizaciones de la sociedad civil, etc.), cuya función principal debe ser el brindar objetividad y certeza a los resultados de la investigación, participando constantemente con orientación y asesoría, y supervisando el proceso.



El Consejo Asesor está conformado de la siguiente manera:

1. Eugenio Raúl Zaffaroni, Corte Suprema de la Nación
2. Maria Julia Giorgelli, Asociación por los Derechos Civiles
3. Omar Antonio Ruiz – Legislador Provincial
4. Ezequiel Nino, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
5. Paulo Friguglietti, Director provincial de la oficina de Anticorrupción y Transparencia de Santa Fe
6. Germán Stalker, Coordinador del Área de Implementación de Políticas Participativas en la Administración Pública Nacional, de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia
7. Marcela Fernández, La Voz del Interior
8. Mariana Valls, especialista en Derecho Ambiental, Integrante del Consejo de Redacción de “El Dial”

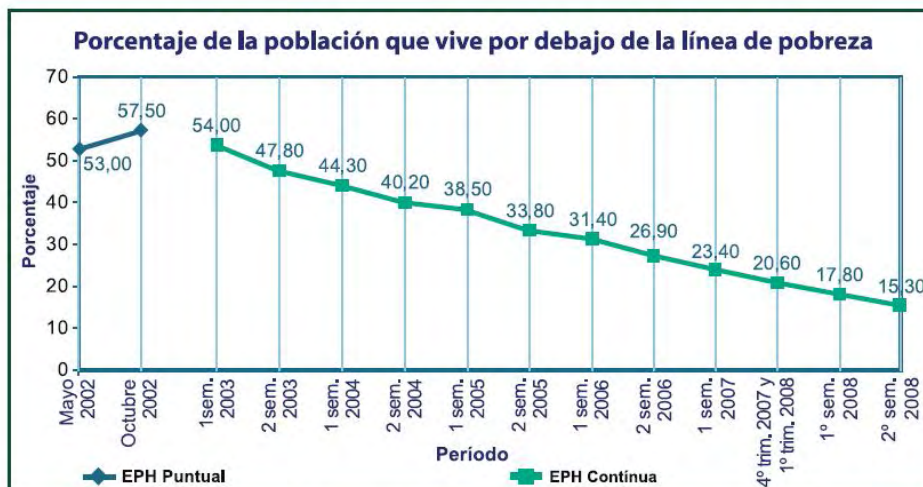
Como se observa, el Consejo tiene un perfil muy alto encabezado por una destacada figura a nivel nacional e internacional como es el Dr. Raúl Eugenio Zaffaroni, integrante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Otro punto importante de destacar es que el Consejo incluye personas de diferentes sectores: académico, sociedad civil, medios de comunicación y gobiernos. Estas características lo transforman en una instancia de referencia para el trabajo desarrollado por la Coalición. Para mayores detalles respecto a las referencias personales de cada uno de los integrantes del Consejo Asesor sugerimos la lectura del anexo correspondiente.

1.6 CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y AMBIENTAL DE ARGENTINA

1.6.1 INFORMACIÓN GENERAL

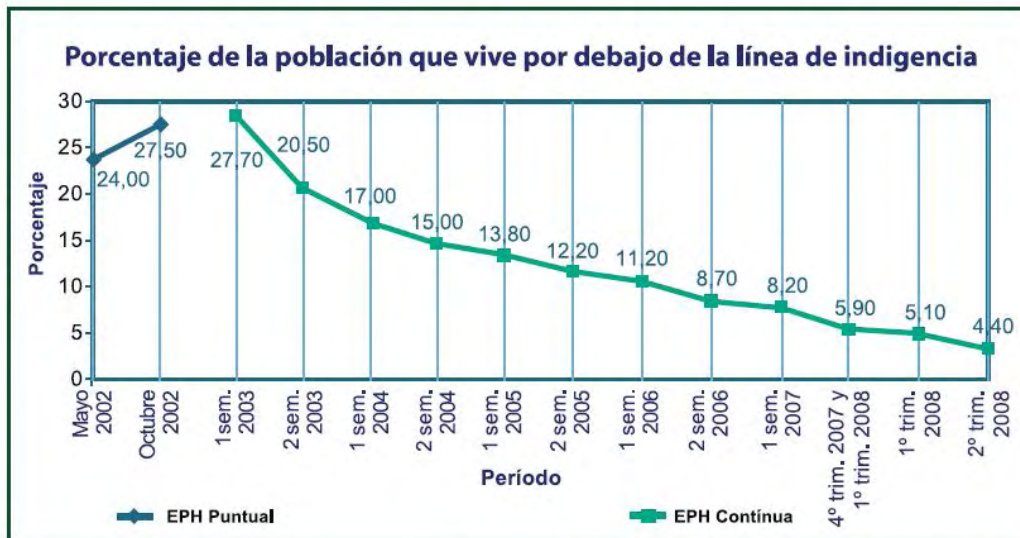
La República Argentina está ubicada en el hemisferio sur y occidental. En el norte limita con las Repúblicas de Bolivia y del Paraguay, al sur limita con la República de Chile y el Océano Atlántico, al este limita con la República Federativa del Brasil, República Oriental del Uruguay y el Océano Atlántico, y al oeste limita con la República de Chile.

El censo nacional del año 2001, arrojaba un total de 36.260.130 habitantes. En la actualidad, se calcula que ese número supera los 40 millones. Casi el 13% de la población de la totalidad del país se encuentra en zonas rurales por lo que predomina fuertemente la población urbana. Hay un 15% de la población por debajo de la población y un 4,40% debajo de la línea de la indigencia².



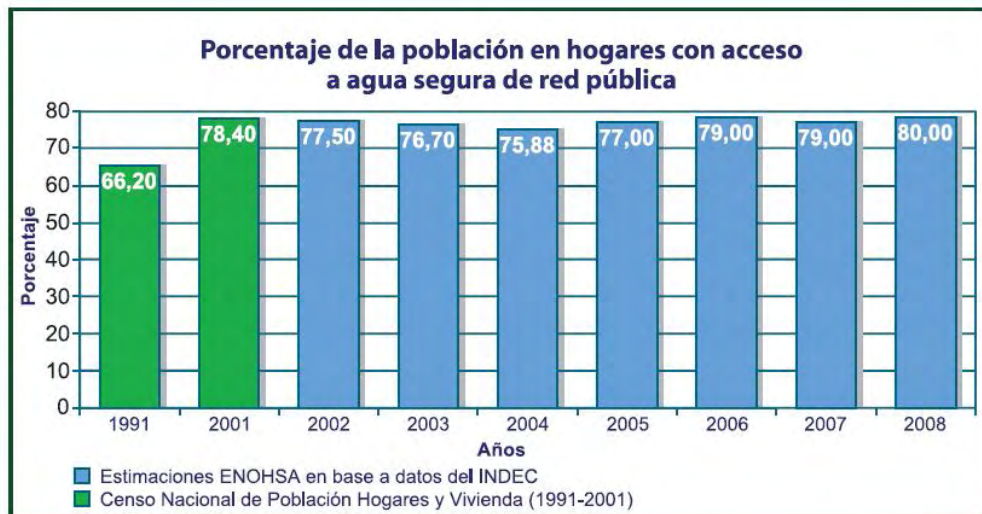
Fuente: 2002–2do Semestre 2006: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2007–2008: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

² El cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios-un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). (...) Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA. (Fuente: INDEC)



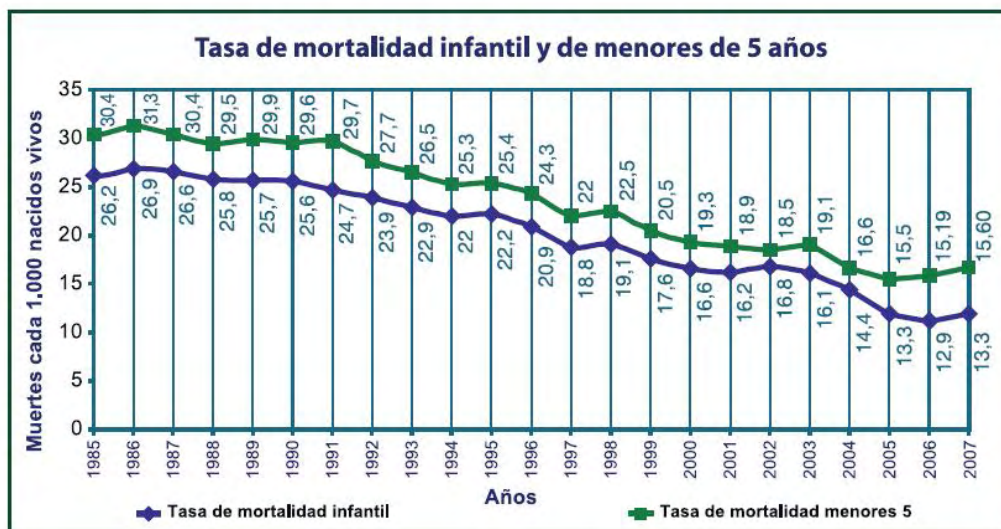
Fuente: 2002–2do Semestre 2006: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2007–2008: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De acuerdo al mismo censo, del 15% de hogares con Necesidades básicas insatisfechas en todo el país, un 60% no tiene cobertura médica privada u obra social, un 51% no tiene provisión de agua en la vivienda. Sin embargo de acuerdo a un informe del Social Watch del año 2008, el 96% de la población tiene acceso a fuentes de agua mejorada, ya sea mediante agua potable, conexiones en la vivienda, fuentes públicas, pozos perforados, manantiales protegidos, etc. De acuerdo a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el porcentaje de población en hogares con acceso a agua segura de red pública llega al 80%, como se puede observar en el siguiente gráfico.

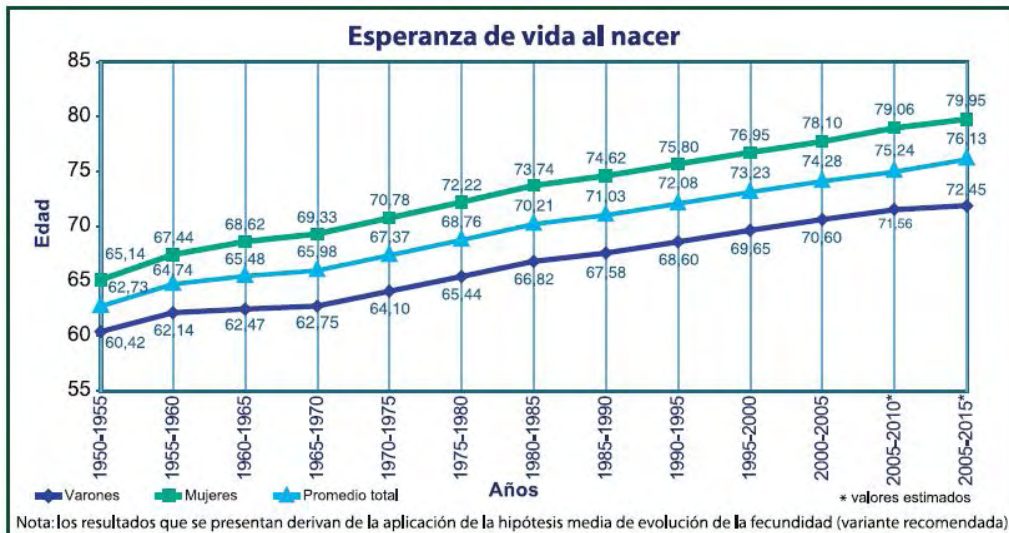


Fuente: Ente Nacional de Obras Hidricas y Saneamiento (ENOHSa). Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el año 2008 la tasa de mortalidad infantil era de 14 por cada mil nacidos, habiéndose registrado un descenso del 22.3% entre los años 2000-2006. La esperanza de vida al nacer es de 72,45 en los hombres y 79,95 en las mujeres. Para el año 2005 el 62,7% de la población se encontraba afiliada a sistemas de salud.



Fuente: Dirección de Estadística e Información de Salud. Ministerio de Salud.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

En los años 2004 y 2005 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos relevó la encuesta complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI). De acuerdo a los resultados hay 600.329 personas que se reconocen pertenecientes y/o descendientes de pueblos indígenas.

En cuanto al empoderamiento de las mujeres y la brecha de género, en el 2008 el 53% de los puestos ocupados por las mujeres son definidos según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, como profesionales. A la vez las mujeres ocupan el 33%³ de los cargos de legisladores y de altas funcionarias y directivas.

1.6.2 ESTRUCTURA POLÍTICA

Argentina está dividida en 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la sede del gobierno nacional. Su sistema Político es representativo, republicano y federal.

La Forma Representativa: La Constitución Nacional instituye una democracia representativa o indirecta, en la que los representantes sólo ejercen el poder del pueblo durante el período que duran en sus mandatos.

La Forma Republicana: La forma republicana está basada en la división, control y equilibrio de los poderes y tiene como fin último la garantía de las libertades individuales. Los principios que la inspiran son: Constitución escrita, separación de poderes, elegibilidad de los funcionarios, periodicidad de los mandatos, responsabilidad de los funcionarios, publicidad de los actos de gobierno y existencia de partidos políticos.

³ En la Argentina existe una "ley de cupo" a nivel nacional que asegura que el 33% de los cargos públicos electivos deban ser ocupados por mujeres.

La Forma Federal: Está basada en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Constitución Nacional, Art. 121). En este sistema, coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos locales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios.

Partidos Políticos: La Constitución Nacional sostiene en su Artículo 38 que los partidos políticos son “instituciones fundamentales del sistema democrático”, y la ley orgánica les asigna el carácter de “instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional” y otorgándoles potestad para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos.

Autoridades Nacionales: Poder Ejecutivo: Es desempeñado por el Presidente de la Nación. El Presidente y el Vicepresidente, son elegidos por elecciones libres y generales, durando cuatro años en sus funciones y tienen la posibilidad de ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un sólo período consecutivo.

Poder Legislativo: Es ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una, de Diputados de la Nación; y otra, de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

Poder Judicial: Es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, y por los jueces y tribunales de las diversas instancias y jurisdicciones. Además, el Jurado de Enjuiciamiento y el Consejo de la Magistratura son organismos permanentes del Poder Judicial.

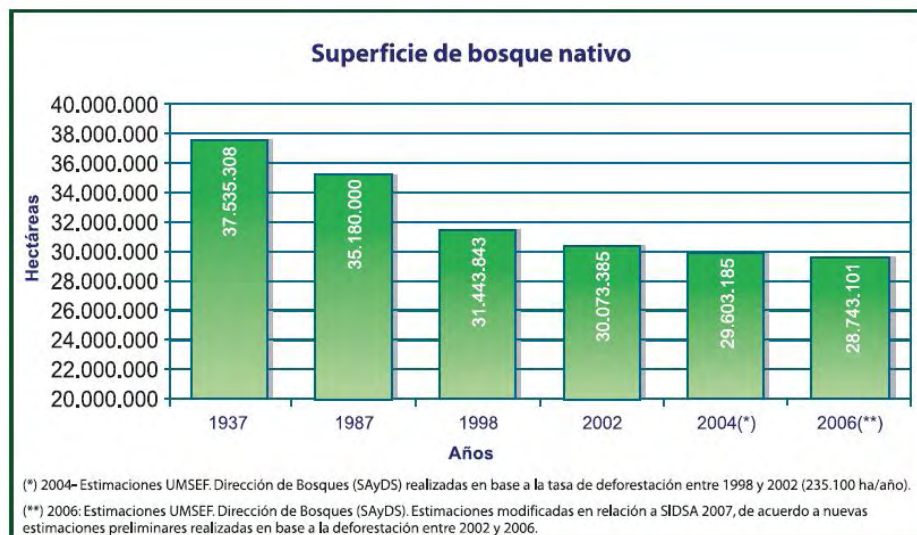
1.6.3 CONTEXTO AMBIENTAL

Durante los últimos años ha habido una revalorización de las cuestiones ambientales en Argentina que puede explicarse por la gran presencia mediáticas de casos como el de la mina de Esquel, las papeleras en Uruguay o la contaminación en la Cuenca del Riachuelo. A nivel institucional esto implicó en el año 2006 una jerarquización de la agencia ambiental a nivel nacional que alcanzó su máximo escalafón en el organigrama del poder ejecutivo nacional: la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Esta mayor presencia mediática y mayor compromiso institucional no ha cambiado substantivamente la realidad de la problemática ambiental en Argentina. A continuación se hará una breve referencia a algunos de los problemas ambientales más importantes para Argentina.

- Avance de la frontera agrícola y deforestación: De acuerdo a un informe emitido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, los principales efectos

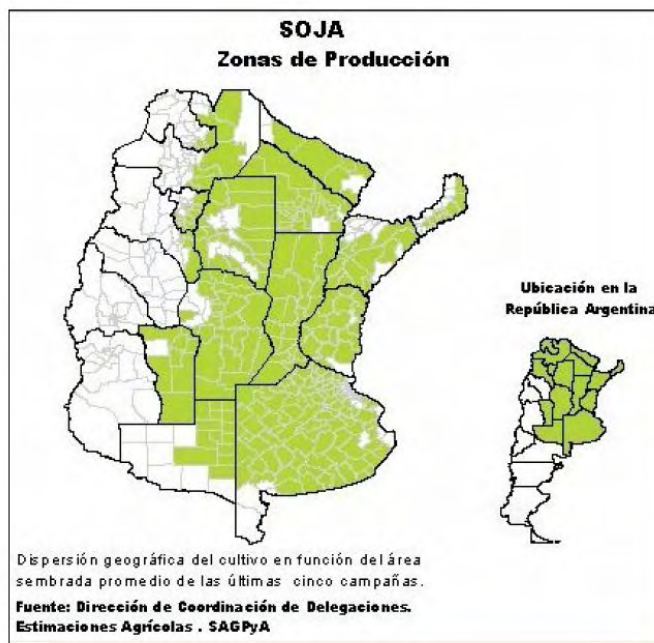
del avance de la frontera agrícola y la deforestación son los siguientes: aumento de procesos erosivos y del riesgo de desertificación; pérdida de la fertilidad; pérdida del paisaje forestal; pérdida de valores culturales y espirituales; pérdida de la regulación de aguas superficiales y del subsuelo, modificación de los procesos de intercepción, infiltración y evapotranspiración; pérdida de la calidad el agua; aumento de algunos gases causantes del efecto invernadero; pérdida de diversidad biológica; migración interna (de los habitantes del bosque hacia los centro urbanos y sus alrededores); pérdida de bienes madereros y no madereros y perdida de posibilidades de uso sustentable de fauna silvestre.



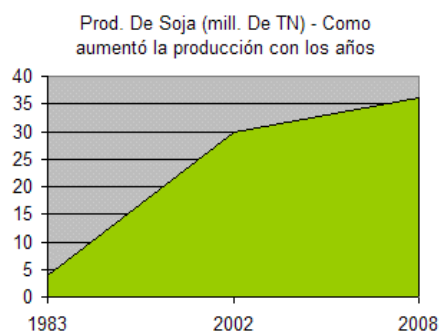
Fuente: Año 1937: Censo Nacional Agropecuario; Año 1987: Estimaciones del Instituto Forestal Nacional (IFONA); Año 1998–2006: Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF). Dirección de Bosques. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Jefatura de Gabinete de Ministros.

- **Degradación de suelos aptos para cultivo:** El crecimiento del cultivo de la soja la ha convertido en la actualidad en un monocultivo. El aumento del valor de la soja en los mercados internacionales y su capacidad de adaptación a diferentes terrenos (gracias a la ingeniería genética y al uso de agroquímicos), hicieron de la soja el cultivo más desarrollado en Argentina. La soja tiene un gran nivel de demanda de nutrientes del suelo y, por ello, su explotación sin rotación degrada terriblemente los suelos de Argentina. Según análisis de especialistas, *“un suelo sujeto a cuatro años de siembra de soja sin rotación y en base a prácticas de monocultivo, presenta bajas de aproximadamente seis quintales por hectárea, lo que representa una reducción del 20% del rendimiento promedio esperado por hectárea.”*⁴ De este modo, se está perdiendo la sustentabilidad de los suelos de Argentina por la inexistencia de políticas de mediano y largo plazo en la rotación de cultivos.

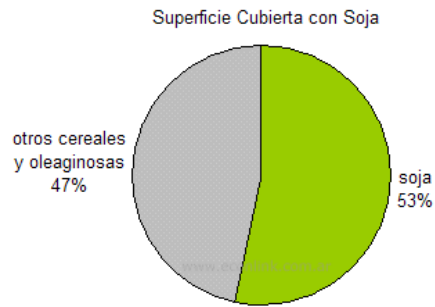
⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Sectorial Ambiental, AR-P1045, Agosto 2008, p.10



En el mapa anterior se observa la amplísima zona dominada por el cultivo de soja. En los cuadros siguientes⁵ se puede ver el vertiginoso aumento de la producción total de soja en los últimos años así como el importante porcentaje del total cultivado en Argentina.

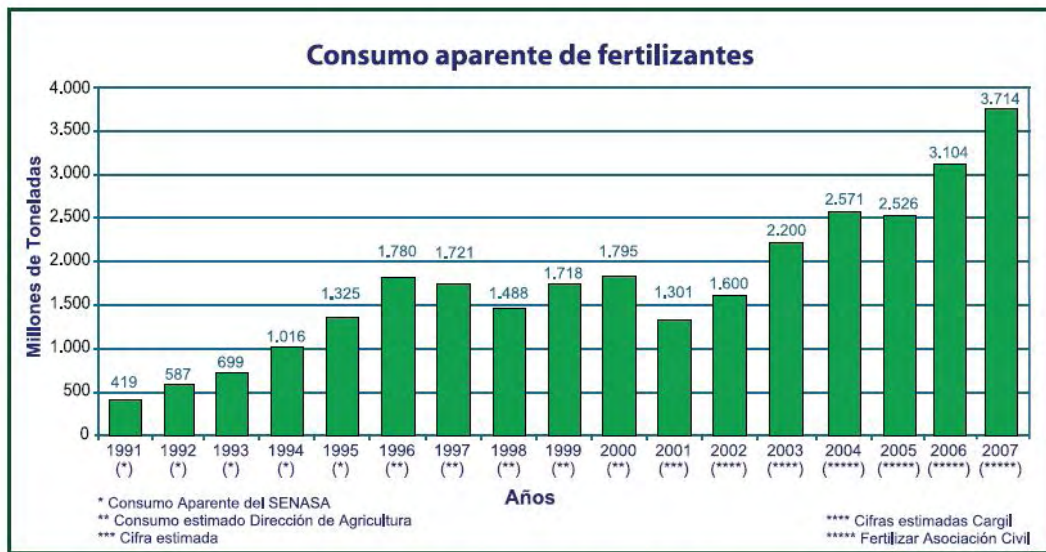


⁵ Salvador Treber, Verdades y fabulaciones acerca de la soja, disponible en www.lavoz.com.ar

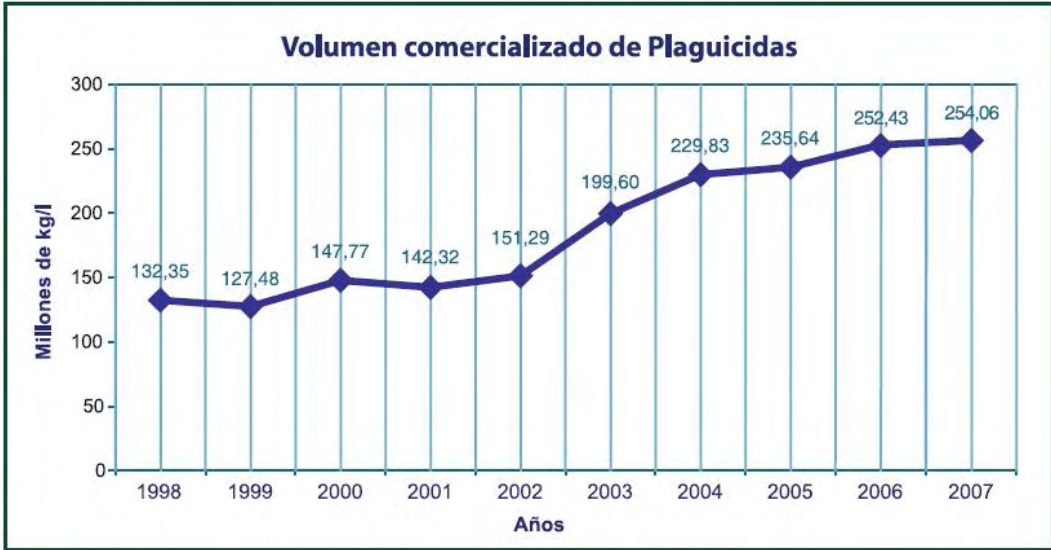


- Contaminación por uso de agroquímicos: Durante los últimos años ha habido un gran incremento de la utilización de agroquímicos, tanto fertilizantes como plaguicidas. Esto ha generado contaminación tanto por su excesivo uso como por su mala gestión, producto de actividades irresponsables en el sector privado, posibilitadas por la incapacidad de las autoridades correspondiente para generar un marco adecuado de contralor.

Como se observa en la siguiente serie de gráfico hay un incremento tanto del consumo de fertilizantes como de la comercialización de plaguicidas. Asimismo, analizando el tercer gráfico se entiende que ese aumento no se debe sólo al crecimiento de la actividad en general sino también a la mayor utilización de agroquímicos por hectárea de cultivo.

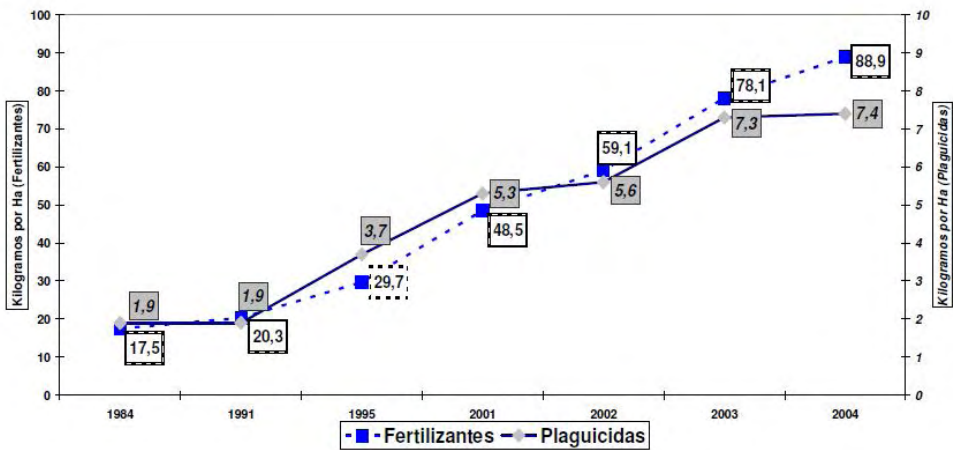


Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de Producción. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Ministerio de Producción. Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria. CARGIL. Fertilizar Asociación Civil.



Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de Producción. Cámara de Sanidad Agropecuaria y fertilizantes (CASAFE)

Tendencia del consumo de fertilizantes y plaguicidas por hectárea de oleaginosas y cereales – 1991-2004⁶



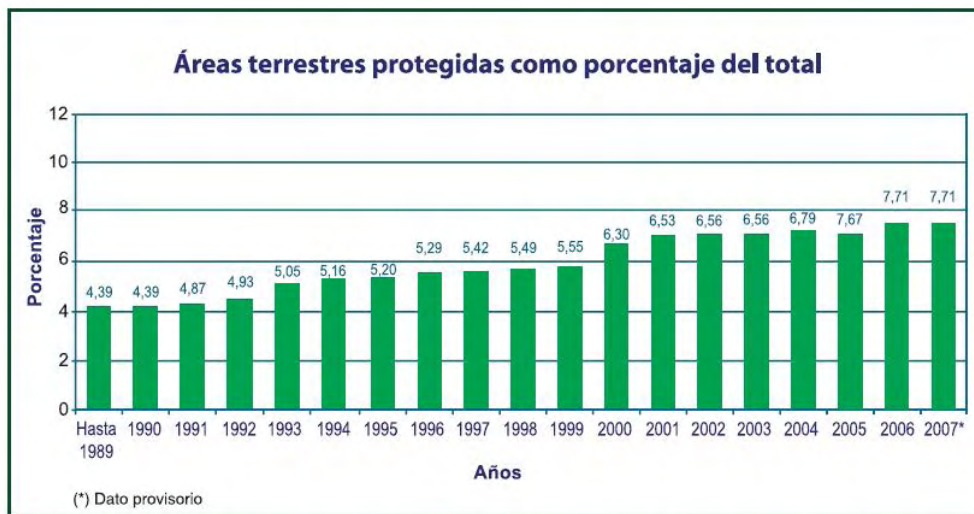
- Vulnerabilidad a desastres naturales, inundaciones e incendios forestales: Argentina tiene graves problemas relacionados con desastres naturales, especialmente inundaciones e

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Sectorial Ambiental, AR-P1045, Agosto 2008, p.10

incendios forestales. Las inundaciones se dan especialmente en la zona de la Cuenca del Plata. Por su parte los incendios se dan en el centro del país. Ambos fenómenos parece agravarse con la profundización del Cambio Climático Global.

- Inadecuada gestión de residuos: De acuerdo a un informe elaborado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) en 2005⁷, el total de población cubierta con relleno sanitario en todo el país es de cercano al 48,5 %. Para el resto de la población, la gestión de residuos se limita al barrido de calles y a la disposición final con basurales a cielo abierto, con los consecuentes impactos socio-ambientales negativos.

- Insuficiente protección de las áreas protegidas: De acuerdo a datos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la superficie dedicada a la protección bajo diversas unidades de conservación equivale únicamente al 7.7% de su territorio continental, porcentaje inferior al 10% propuesto como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG) por las Naciones Unidas. De todos modos, la proyección en los últimos años es buena y podría alcanzarse ese porcentaje mínimo.



Fuente: Secretaría de Turismo. Administración de Parques Nacionales. Sistema Federal de Áreas protegidas (SIFAP).
Ministerio de Producción.

⁷ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), *Residuos Sólidos Urbanos. Recomendaciones para la construcción de marcos regulatorios provinciales y acuerdos intermunicipales*, Junio de 2005, p. 13, disponible en <http://www.farn.org.ar/arch/residuos-solidos-urbanos.pdf>

Asimismo, es importante destacar que en muchos casos la política de áreas protegidas se limita a su creación normativa. Hay escases de recursos financieros, infraestructura y de personal.

- Dependencia en fuentes de energía no renovable: De acuerdo al mismo informe del BID y utilizando datos de la Secretaría de Energía de la Nación, actualmente la matriz energética nacional está compuesta en un 92% por fuentes de energía no renovables. Es sorprendente analizar el cuadro insertado a continuación en el que se observa cómo ha ido avanzando ese porcentaje a pesar de las discusiones a nivel global sobre la importancia de desarrollar fuentes alternativas de energía.

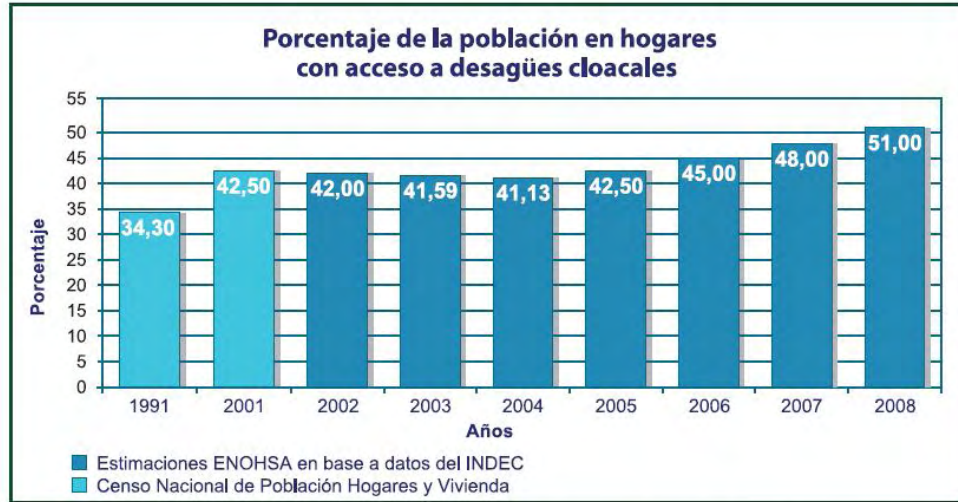
Fuentes de energía primaria a nivel nacional

Fuentes de Energía	2002	2003	2004	2005	2006
Gas Natural	35,366	39,818	41,878	41,064	43,004
Petróleo	37,788	37,079	35,551	33,934	33,854
Energía Hidráulica	3,858	3,638	3,279	3,683	3,827
Energía Nuclear	1,716	2,213	2,379	2,089	2,219
Otros	2,060	2,283	2,159	2,270	2,680
Total	80,788	85,031	85,246	83,040	85,584

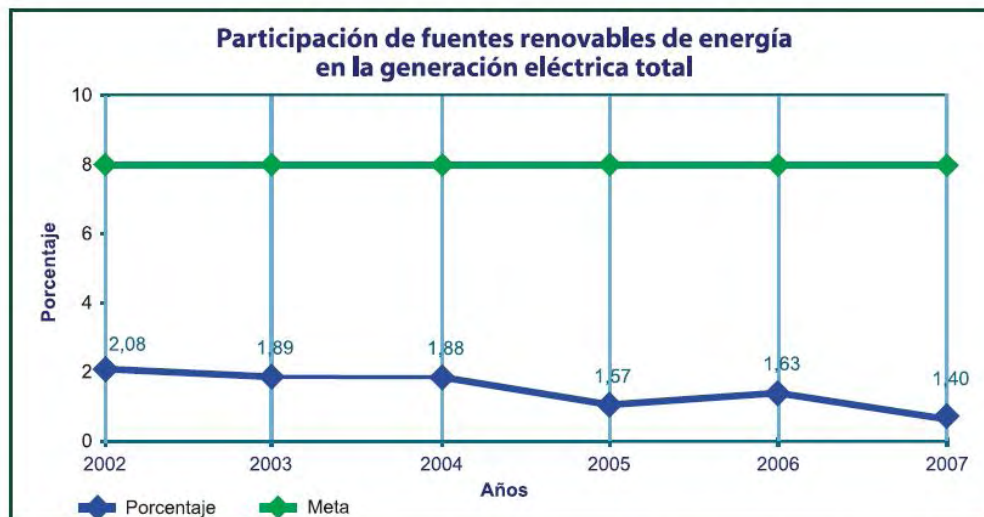
Nota: Cifras expresadas en unidades físicas Ktep (en miles de toneladas equivalentes de petróleo)
Fuente: Balance Energético Nacional, Secretaría de Energía de la Nación.

Es importante hacer notar que el Gobierno parece haber tomado nota de la situación y El Gobierno ha manifestado como objetivos de su política energética: (i) diversificar las fuentes de abastecimiento de energía eléctrica; y (ii) incrementar la participación de energías provenientes de fuentes renovables en la matriz energética. Con ese fin, la Ley 26.190 de Energías Renovables establece como meta que el 8% del consumo de eléctrico en el plazo de 10 años sea de origen renovable. De todos modos, las proyecciones no son optimistas como se observa en el siguiente gráfico provisto por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable:

- Contaminación de aguas: Hay un doble nivel de contaminación. Las aguas superficiales se ven contaminadas por efluentes residuales industriales y cloacales sin tratar. Por otra parte, también hay una gran contaminación de aguas subterráneas tanto por las aguas residuales industriales como por la utilización de agroquímicos, como se planteó anteriormente. Esta situación se ve agravada no sólo por el mal tratamiento de efluentes sino también porque amplios sectores de la población no tienen acceso a servicios de saneamiento mínimos, como se observa en el siguiente gráfico.



Fuente: Ente Nacional de Obras Hidricas y Saneamiento (ENOHA). Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

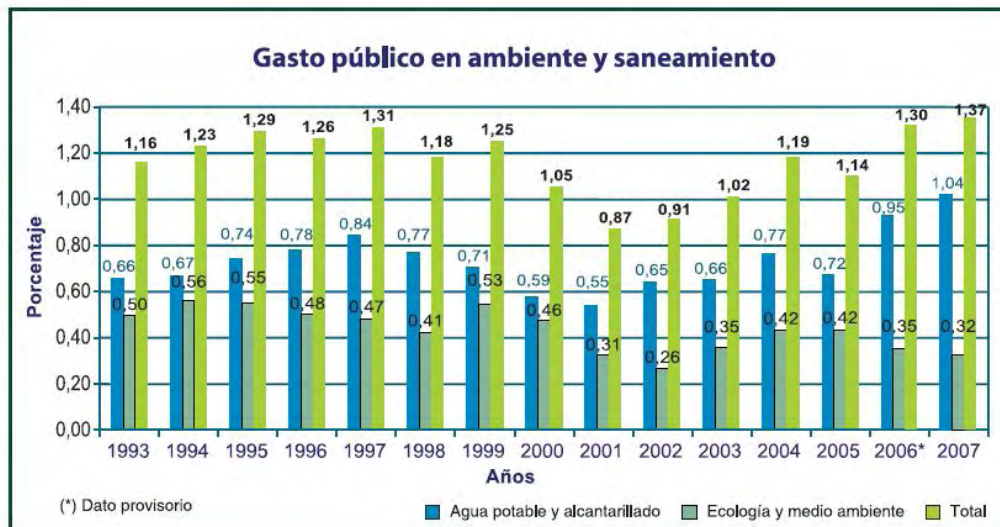


Fuente: Dirección Nacional de Prospectiva. Secretaría de Energía. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

- **Débil institucionalidad para la gestión ambiental:** Hay muchas fallas estructurales a nivel institucional que impiden una gestión pública ambiental eficiente. Uno de los principales problemas se debe a que tanto la capacitación técnica como los recursos financieros se encuentran en manos del gobierno central. Sin embargo, el diseño constitucional en materia ambiental deposita mayores responsabilidades en los gobiernos

locales y provinciales. Esto genera tensiones y superposiciones que quitan eficiencia a la gestión ambiental.

A nivel cuantitativo, después de la crisis ha habido un incremento del gasto público en ambiente y saneamiento como se observa en el siguiente cuadro que representa el gasto total realizado a nivel local, provincial y nacional.



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

- Dificultades para la gestión de cuencas hídricas: Uno de los puntos donde más se manifiesta la necesidad de coordinación institucional es en la gestión de cuencas hídricas. En la actualidad hay muchas situaciones de conflicto en cuencas hídricas en las cuales la dilución de responsabilidades y la superposición de funciones sólo complica aún más la gestión de las cuencas. En esta situación se encuentra, sólo por citar algunas, grandes cuencas inter-jurisdiccionales como la de Matanza-Riachuelo o Reconquista o incluso recursos hídricos menores como el de la cuenca del río Chavascate.

Como se observa, la problemática ambiental es realmente acuciante en Argentina. Al momento de elegir los casos a analizar en nuestra evaluación tratamos de focalizarnos en algunos de estos problemas para que el análisis de los principios de acceso se vincule directamente con la coyuntura de Argentina.

2 INFORME LEGAL

2.1 LEY GENERAL

La República Argentina ha adoptado la forma representativa, republicana y federal como forma de gobierno.

La representatividad presupone que el pueblo gobierna por medio de sus representantes, y a la vez que el Gobierno actúa en representación del pueblo.

La forma republicana se encuentra vinculada a la división de poderes, la elección popular de los gobernantes, la temporalidad en la función pública, la publicidad de los actos de gobierno y la igualdad ante la Ley.

Por último, la forma federal del Estado implica la descentralización política con base geográfica, por lo que el Estado federal se compone de muchos Estados autónomos - Provincias-, que a su vez reconocen autonomía a los gobiernos locales: municipios, con mención especial a la situación jurídica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A los fines del presente reporte, el federalismo argentino es una cuestión importante a destacar, debido a que coexisten en nuestro país múltiples entidades soberanas con jurisdicciones y atribuciones especiales.

En el año 1994 se reformó la Constitución Nacional, reforma que ha tenido una importancia vital en relación al reconocimiento de derechos vinculados al ambiente, a la participación pública, entre otros tantos temas.

El Art. 41 de la Constitución Nacional, consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado en aras del logro de un desarrollo sustentable, junto al deber correlativo de preservarlo.

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

El artículo constitucional referido menciona, dentro de su mirada protectoria, una importante variedad de temas, como la salud, el desarrollo humano, las actividades productivas, el daño, a los recursos naturales, la biodiversidad, la información, la educación y los residuos radioactivos y peligrosos.

La descripción que los constituyentes tomaron para garantizar el derecho al ambiente sano es aquella formulada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo como "Desarrollo sustentable".

Así se adjetiva al ambiente como: sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y apto también para las actividades productivas que satisfagan las necesidades humanas actuales sin comprometer las de las generaciones futuras.

Luego de enunciar el derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano, la norma adjudica un deber jurídico, también a todos los habitantes, el de preservarlo.

Por último, la norma se refiere a las autoridades -tanto a las nacionales, provinciales y municipales-, ordenándoles que deberán proveer a la protección del derecho al ambiente sano, lo que implica, por un lado la obligación de omisión para no dañarlo y por el otro, a brindar prestaciones positivas para lograr todo cuanto haga falta en orden a preservarlo, a evitar que lo destruyan o alteren.

La Constitución Nacional considera a las provincias Estados soberanos y garantiza mediante los Arts. 3 y 13 su integridad territorial.

El territorio⁸ y los elementos que lo componen, pertenecen a la jurisdicción provincial, por imperio de lo dispuesto en el Art. 121 de la Carta Magna, que consagra la reserva por parte de las provincias del poder no delegado al gobierno federal; a excepción de la navegación y el comercio interprovincial, según el Art. 75 incisos 10 y 13, del mismo texto constitucional.

Los recursos naturales sólo constituyen una parte del ambiente, como veremos luego; pero lo que aquí nos interesa es esclarecer que el ambiente como unidad, formado por la interrelación entre el entorno natural y cultural, es inseparable de la jurisdicción referida al primero, por lo que podemos afirmar que la jurisdicción sobre el ambiente resultará también provincial.

Actualmente, el deslinde de competencias entre la nación y las provincias en relación a esta temática surge de la propia Constitución Nacional, al referir el párrafo 3 del Art. 41 que

⁸ Que se encuentra comprendido por el suelo, el subsuelo, el mar territorial y recursos naturales adheridos o vivientes en aquellos: las aguas (continentales, subterráneas, atmosféricas y marítimas), yacimiento minerales y de hidrocarburos (sólidos, líquidos, gaseosos), la flora (terrestre o marítima), la fauna (terrestre, anfibia, aérea o acuática), la atmósfera y el contenido del espacio aéreo y las fuentes primarias de energía (solar, eólica, marea-motriz, geotérmica, reopresión, etc. Ver Adriana Mandelli, *La protección penal del medio ambiente en la República Argentina*, en Opúsculos de derecho penal y criminología, Marcos Lerner Editora, Córdoba, 1986, pág. 40 y sstes.

“corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

De igual manera los constituyentes en el año 1994, consideraron positivo enunciar en el Art. 124 que *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existente en su territorio”.*

Esto implica que el Estado Nacional debe sancionar una legislación base, con iguales condiciones de protección para todos los habitantes del país, mientras que a las provincias le corresponde la posibilidad de legislar por encima de ese mínimo⁹.

“Debe tenerse en cuenta que será el Congreso de la Nación el que en el marco de la razonabilidad y de la fidelidad federal determinará cuáles son las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, para dejar a las provincias latitud para el dictado de las normas complementarias”¹⁰.

Las Leyes de presupuesto mínimos son los ejes normativos de la política ambiental del país, ya que ellas deben ser aplicadas en todo el territorio, tanto a nivel nacional, provincial, municipal y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. .

El Estado Nacional además de ser competente para el dictado de la normativa que fije los presupuestos mínimos, también lo es en relación al dictado de normas penales vinculadas a la materia ambiental, de acuerdo a lo prescripto en el Art. 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

En materia ambiental, los Estados provinciales han delegado a favor de la Nación lo atinente a la determinación de presupuestos mínimos para la protección ambiental, sin embargo, les corresponde la posibilidad de legislar por encima de ese mínimo, mejorando o incluso agregando asuntos que hagan a las materias específicas o particulares a cada una de ellas¹¹.

Asimismo la autoridad provincial ejecutiva posee competencia para el dictado de normas administrativas, según las pautas del derecho administrativo local. Éstas deberán actuar en forma complementaria a las Leyes provinciales, las cuales a su vez, deben respetar el principio de congruencia relativo a los presupuestos mínimos de protección.

Hasta la actualidad, han sido sancionadas las siguientes Leyes de presupuestos mínimos:

- Ley 25.675 General del Ambiente que crea el Sistema Federal Ambiental (21/11/2002),

⁹ *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental*, Bs. As. 2005, FARN.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 24.

¹¹ Ver Rossati Horacio y otros en *La Reforma de la Constitución*, Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As. 1994.

- Ley 25.612 de Presupuestos Mínimos sobre residuos industriales (20/7/2002),
- Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs (19/11/2002),
- Ley 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (03/01/2003),
- Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental (07/01/2004),
- Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (07/09/2004).
- Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (19/12/2007).

2.2 ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Constitución Nacional no reconoce de forma expresa el derecho de acceso a la información contenida en organismos públicos.

La reforma constitucional de 1994 ha dado jerarquía constitucional a varios Tratados Internacionales. Algunos de ellos contienen previsiones sobre el derecho de acceso a la información, por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 19), la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Art. 13.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19.2), previendo ellos, el derecho que le asiste a todo ciudadano de buscar, recibir y difundir información que sea considerada como pública. Este derecho aun no se encuentra efectivamente reglamentado.

A su vez la reforma constitucional mencionada, introdujo derechos relacionados con la información respecto de los consumidores y usuarios y en relación a los datos personales - instituyendo una acción conocida como "Habeas Data"-, pero ninguna de ellos se refiere al derecho al acceso a la información contenida en organismos públicos -sobre información pública-.

Se debe recordar que habiendo adoptado la Argentina para su gobierno la forma federal, cada una de las provincias que la componen se dicta sus propias constituciones políticas. Muchas de estas provincias garantizan el derecho de acceso a la información de manera más clara e incluyente que de la manera prevista en la Constitución Nacional.

Nuestro país no ha dictado aún una Ley de acceso a la información pública¹². Sin embargo, por un lado se ha dictado una Ley de acceso a la información pública ambiental No. 25.831, que tal como lo indica su nombre, reconoce y garantiza el derecho al acceso a la información en materia ambiental.

¹² En el año 2004 la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción a un proyecto de Ley de acceso a la información pública, pero luego de varias modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores y una fuerte crítica por parte de la sociedad civil a ella, el proyecto no fue aprobado.

Por otro lado, en el año 2003 se ha dictado el Decreto Nacional No. 1172 el que regula el acceso a la información pública del Poder Ejecutivo Nacional, estableciendo un procedimiento gratuito que puede ser llevado adelante por cualquier persona –sin que deba acreditar interés legítimo-, con un plazo para responder a la solicitud, previendo responsabilidades ante su incumplimiento.

En los fundamentos de aquel decreto, se reconoce que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

Asimismo afirman que el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad.

A pesar de lo expuesto en los considerandos del Decreto seis años después del dictado de aquel, aún no se ha dictado una Ley que garantice el acceso a la información del público en general.

El derecho tiene un marco de Ley, el que es claro, pero no incluyente; ya que se trata exclusivamente en relación a uno de los poderes del Estado -y no se lo garantiza mediante una Ley, sino un decreto-.

Por otro lado y en relación a todos los poderes del Estado y jurisdicciones -nacional, provincial y municipal- sólo se encuentra consagrado en materia ambiental.

En el año 2004 se dictó la 25.831 de Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental. Esta norma establece los presupuestos mínimos de protección en la materia, garantizando el derecho a toda persona física o jurídica a acceder a la información pública ambiental en forma libre y gratuita¹³.

La Ley define expresamente qué se entiende por información ambiental, estableciendo a la vez, algunas excepciones al acceso de ella, al determinar supuestos en los cuales el acceso se encuentra vedado a la ciudadanía, enumeración que es taxativa.

En caso de presentarse alguno de los supuestos y que la autoridad deniegue el acceso a la información, debe hacerlo mediante resolución fundada.

Se prevé un plazo razonable para la resolución de las solicitudes de información; estipulando a la vez un sistema de infracciones para el caso de incumplimiento de la norma.

¹³ A excepción de los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada.

Por último, cabe mencionar que de las veintitrés provincias de la Argentina, han sancionado Leyes regulando el acceso a la información pública: Córdoba, Chubut, Jujuy, La Pampa, Buenos Aires, Río Negro, Santiago del Estero, como así también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La provincia de Entre Ríos ha dictado un decreto en el que establece un procedimiento para acceder a la información pública en el ámbito de la Administración Pública Central.

2.3 PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Previo a 1994 la Constitución Argentina no preveía ningún mecanismo o forma de participación pública o política, inclusive algunos doctrinarios entendían que ellos, resultarían inconstitucionales por colisionar con el principio representativo.

Con la reforma constitucional de 1994 se incorporan dos formas semidirectas de participación pública o política, la iniciativa legislativa popular y la consulta popular (Art. 39 y 40).

El primero de ellos habilita a todos los ciudadanos a presentar proyectos de Ley en la Cámara de Diputados (que representa a los habitantes y no a las provincias), los que deberán ser tratados en el término de doce meses. La norma es clara al mencionar que materias se encuentran excluidas de la iniciativa popular, como las referidas a la reforma constitucional, los tratados internacionales, los tributos, el presupuesto y lo concerniente a la materia penal.

La misma Constitución manda a la legislatura a dictar una norma que reglamente este derecho, Ley que fue dictada a fines de 1996 y entre otras cosas reglamente que la iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales.

Por otro lado, la consulta popular, es un mecanismo por medio del cual los legisladores pueden someter a la opinión de la ciudadanía un proyecto de Ley, y en caso del voto afirmativo del proyecto por el pueblo, se promulga la Ley automáticamente.

A la vez, el mismo artículo (40 C.N.) prevé que el mismo mecanismo puede ser utilizado por el Congreso o por el presidente de la Nación, dentro de sus competencias, convocando a consulta popular no vinculante. Ambos mecanismos debían ser reglamentados por el Congreso, lo que sucedió en el año 2001, con el dictado de la Ley 25432.

Asimismo, la Constitución Nacional prevé en su Art. 42 el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios a participar en los organismos de control de los servicios públicos.

Por último, los constituyentes incorporaron en el Art. 75 inc. 17, como atribuciones del Congreso la de asegurar la participación a los pueblos indígenas argentinos en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan.

Los Instrumentos Internacionales incorporados a la Constitución Nacional reconocen el derecho de participar en los asuntos públicos, con algunos matices, así lo hacen el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Entendemos que el derecho a la participación pública se encuentra reconocido constitucionalmente, previendo específicamente los mecanismos de participación semi-directos referidos. La iniciativa legislativa refiere sólo a proyectos de Leyes, mientras que la mayoría de los actos de gobierno no son ejecutados o llevados adelante de manera legislativa y en el resto de los casos dependen de la voluntad de los gobernantes para ser puestos en marcha.

Se debe recordar que habiendo adoptado la Argentina para su gobierno la forma federal, cada una de las provincias que la componen se dicta sus propias constituciones políticas. Muchas de estas provincias han incorporado mecanismos de participación pública más claros e incluyentes que los previstos en la Constitución Nacional, sin embargo los dos mecanismos utilizados por todos los habitantes son los mencionados anteriormente.

A nivel legal debemos desdoblarse la cuestión. Por un lado mencionaremos que el marco jurídico otorga la Ley a la participación pública en materia ambiental, ya que existe normativa propia. Por otro lado nos referiremos al marco legal vinculados a otros órdenes, especialmente a los usuarios y consumidores, que es donde más desarrollo hubo en materia de participación pública.

La Ley de gestión ambiental No. 25.675 establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

El Art. 2 de la Ley fija los objetivos de la política ambiental, fijando entre ellos el fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión (Inc. c).

Por otro lado, destina un capítulo entero a la Participación Ciudadana. En el artículo 19 se enuncia el derecho a ser consultado y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general. El artículo siguiente enuncia un mandato para las autoridades para que institucionalicen procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Aclara el legislador que la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

El último artículo del capítulo, refuerza la participación, aclarando en qué casos debe asegurarse principalmente ella, enunciando a los procedimientos de evaluación de impacto

ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

En este sentido la Ley es clara sobre la obligatoriedad de procedimientos participativos para ciertos actos administrativos, como las autorizaciones de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. También refuerza la participación en los casos de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de otros programas, esto más allá de enunciado genérico como derecho de los ciudadanos.

En otro ámbito, en nuestro país como resultado de la conjunción entre disposiciones constitucionales previstas en la reforma de 1994, la Ley de Defensa del consumidor, los decretos y resolución que reglamentan su articulado, y otras disposiciones legales surgen una serie de mecanismos que responde a los criterios que está reflejados en la política de defensa del consumidor en los ejes de acceso a la justicia y los de la organización, representación y consulta de los consumidores dando lugar a diferentes posibilidades de intervención y participación de la ciudadanía, especialmente las asociaciones de consumidores en la substanciación de las políticas tendientes asegurar los derechos de los consumidores y usuarios. Esencialmente los mecanismos previstos son a) el Consejo de los Consumidores; b) la participación en los entes reguladores de servicios públicos y c) las audiencias públicas.

Por último, el Poder Ejecutivo al aprobar el decreto 1172/2003 antes mencionado se establecieron ciertos reglamentos, entre ellos el General de Audiencias Públicas y para la Elaboración Participativa de Normas, en el ámbito del PEN.

Existe un marco legal que apoya la participación pública en la toma de decisiones por parte de los organismos administrativos y ejecutivos, sin embargo la legislación es parcial, ya que apoya la participación en algunas temáticas y en algunos sectores de la administración pública, pero no existe un marco general al respecto.

2.4 ACCESO A LA JUSTICIA

La Constitución Nacional establece en su artículo 18 que "es inviolable la defensa en juicio de las personas y sus derechos".

Recordemos que desde el año 1994 se les dio jerarquía constitucional a ciertos instrumentos internacionales que consagran a su vez el derecho en forma expresa.

Entre ellos, los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos XXVI y XVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo en pocos instrumentos internacionales se prevé de qué forma se garantizará el acceso a la justicia efectivamente. Centralmente, el Estado argentino provee los medios necesarios para permitir el efectivo acceso a la justicia a los imputados en causas penales.

Esta falta de determinación de la manera en que se efectivizará el derecho al acceso a la justicia, implica en el caso en concreto de nuestro país, que una persona que pretenda ejercer los derechos que las convenciones le garantizan, y que por su posición económica esta imposibilitada de pagar la asistencia legal o cubrir los costos del proceso, queda claramente imposibilitada de acceder efectivamente a ella.

Existe normativa para que una persona sin recursos económicos pueda evitar pagar los costos del proceso (beneficio de litigar sin gastos), sin embargo, la asistencia legal resulta obligatoria y para todo proceso judicial y el Estado no garantiza (a excepción de los procesos penales) servicios jurídicos gratuitos como un servicio público.

La legitimación resulta ser un indicador esencial para evaluar el acceso a la justicia de un estado. En nuestro sistema judicial la legitimación como presupuesto subjetivo de los actos jurídicos en general, es el reconocimiento otorgado por el derecho de realizar con eficacia determinado acto.

En general en Argentina una persona no puede pedir tutela por los derechos de otra persona, pues *“la misma naturaleza privada de los derechos subjetivos se vería negada si cualquier persona pudiera pedir para el titular la actuación del derecho objetivo en el caso concreto. La titularidad de un derecho supone la disposición del mismo, y una manera de disponer de él es deducirlo en juicio”*¹⁴.

El proceso que busca el resarcimiento y la reparación, esta centrado en la tutela judicial del derecho subjetivo individual, y con ella en la legitimación ordinaria que precisa afirmar la titularidad de ese derecho, sin embargo este principio es manifiestamente insuficiente para hacer frente a la tutela de los intereses que afectan a grupos muy numerosos de personas

Sin embargo desde hace algunas décadas se han creado diferentes mecanismos procesales que se proponen neutralizar aquel principio, como por ejemplo la legitimación extraordinaria, la representación procesal, la gestión procesal, etcétera.

Los fundamentos de esta legitimación, se basa en razones colectivas o sociales, tanto que puede hablarse de una socialización de la legitimación como medio para hacer frente a necesidades que surgen como consecuencia de la multiplicación de relaciones jurídicas idénticas, de la expansión del consumo o de la utilización masiva de los medios económicos

En nuestro país, más allá de algunas normas provinciales que prevén supuestos de legitimación para pretensiones colectivas, el artículo 43, 2º párrafo, de la Constitución Nacional dispone: “Podrán interponer esta acción [se refiere al amparo] contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la

¹⁴ Andrea Meroi, *“El derecho de defensa y la legitimación activa en las pretensiones colectivas”* en <http://www.institutoderechoprosesal.org>.

competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la Ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

La jurisprudencia se debate en torno a los alcances que es dable otorgar a las voces “afectado” y “derechos de incidencia colectiva en general”.

Otro importante indicador es aquel que trata sobre la asistencia legal gratuita. En la Argentina la regulación de la asistencia legal gratuita es competencia de cada provincia.

La Ley asegura la asistencia legal gratuita exclusivamente en causas penales. Aquel ciudadano que se encuentra acusado de un delito, puede optar por designar un defensor privado, o en su defecto el Estado le asegura una defensa oficial.

No existe normativa similar para representar gratuitamente ante otros reclamos judiciales. El Código Procesal Civil y Comercial prevé el beneficio de litigar sin gastos a personas carentes de recursos, pero ello se refiere a las costas del proceso y no a la representación legal

Varios Colegios de abogados de diferentes jurisdicciones están obligados por sus estatutos a llevar adelante un consultorio gratuito que funciona *ad honorem*. Sin embargo esta asistencia, es restringida, ya que la mayoría de las veces se limitan a cierto tipos de reclamos (por ejemplo se excluyen todos los que tengan contenido patrimonial) y a la vez cuentan con limitados recursos, no resultando este servicio una obligación legal del Estado, sino de personas jurídicas de derecho público.

3 ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

3.1 MARCO LEGAL

3.1.1 NIVEL CONSTITUCIONAL. TRATADOS INTERNACIONALES

Ya desde el artículo 1 de la Constitución Nacional se hace una referencia implícita al tema cuándo se afirma que la Nación Argentina adopta un sistema republicano que supone, como se planteó anteriormente, la publicidad de los actos de gobierno.

Posteriormente, en el artículo 14 se hace referencia al derecho a peticionar a las autoridades, entre los cuáles se puede entender la posibilidad de pedir información al Estado. En un sentido similar, en la sección de “nuevos derechos y garantías” el artículo 37 afirma que “esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular”. Sólo una ciudadanía informada puede ejercer plenamente sus derechos políticos. Así, para un goce efectivo de esos derechos se exige la existencia de un derecho al acceso a la información pública, a información relevante que influye en las posibilidades de participar. El artículo siguiente, el 38, que se refiere a los partidos políticos afirma que la Constitución les garantizará “el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas”.

Asimismo en los tratados internacionales que por imperio del artículo 75 inciso 22 fueron elevados a la jerarquía constitucional también se hace presente este derecho, lo que será desarrollado muy brevemente a continuación. Ya en la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento que dio origen a lo que se denomina Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se encuentra el artículo 19 que afirma que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Como se puede observar se hace específica referencia al derecho de recibir información, aspecto que unido a la obligación del Estado de dar publicidad de sus actos, proporciona un marco propicio para la protección del derecho de acceder a la información pública. Tomando como punto de partida esa norma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos incorporan el derecho de buscar información como un aspecto del derecho a la libertad de expresión receptado en los artículos 19 y 13 respectivamente. La redacción de los primeros incisos de estos artículos es casi idéntica (sólo se agrega la referencia a la libertad de expresión en la Convención Americana) y afirma que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En el año 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo oportunidad de referirse a este tema en la sentencia “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile”. En esa resolución determinó las características del acceso a la información pública:

“la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”¹⁵

A nivel constitucional queda entonces claramente demostrada la importancia del acceso a la información pública, donde se interrelacionan los principios de un sistema republicano, con la libertad de expresión y las posibilidades reales de participación por parte de la ciudadanía. Asimismo, es importante destacar que no hay referencias explícitas respecto a la información pública ambiental en la órbita constitucional.

3.1.2 NORMATIVA NACIONAL INFRA CONSTITUCIONAL. LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

La norma más importante en términos de acceso a la información pública ambiental es sin dudas la Ley 25831, denominada “Régimen de libre acceso a la información pública ambiental”. Esta es de las denominadas “Leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental”, que fueron definidas por el Consejo Federal del Medio Ambiente como el “*umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre*”¹⁶. Entendida de esta forma, esta norma asegura un piso mínimo en todas las jurisdicciones de Argentina, independientemente que haya o no una normativa específica de acceso a la información pública (sea general o particularmente

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), considerando 77.

¹⁶ COFEMA, Resolución Nro: 92/2004

en temas ambientales). Por esto a los fines de este informe, es realmente importante describir los puntos salientes de esta Ley.

La definición de información ambiental surge de la combinación de los artículos 1 y 2 de esta Ley:

ARTICULO 1° — *Objeto. La presente Ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.*

ARTICULO 2° — *Definición de información ambiental. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:*

a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

Como se observa, la definición de información atiende tanto al sujeto que la genera o posee (estado en sus diferentes niveles, entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas) como al contenido de la misma (aquella información relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable). Asimismo, las dos especificaciones que realiza el artículo dos se vinculan directamente con la posibilidad de generar instancias de participación (actividades que puedan afectar el ambiente por un lado y políticas, planes, programas y acciones de gestión ambiental por el otro). Es posible afirmar que la definición de información ambiental es abarcativa y permitiría, a priori, posibilitar una participación pública activa en cuanto a los asuntos ambientales.

Esta Ley tiene algunos puntos positivos en cuanto a la regulación del derecho de acceso a la información pública en temática ambiental:

- El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica (Artículo 3)
- Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado (Artículo 3)
- En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta Ley. (Artículo 3)
- Se establece un régimen de sanciones para acciones que signifiquen la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin

causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho de acceso a la información pública ambiental. (Artículo 9)

En cuanto al régimen de excepciones, el mismo queda establecido en el artículo 7. Se establecen las siguientes situaciones, en una enumeración que tiene carácter taxativo:

- a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;*
- b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;*
- c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;*
- d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;*
- e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;*
- f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;*
- g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las Leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.*

Las excepciones establecidas son razonables pero su redacción en algunos casos es demasiado abierta. Asimismo, no se establece la necesidad de que haya un test de daño que implique que el daño que se generaría por la publicidad de la información es más importante que el interés público en la apertura de esa información.

Finalmente, en el artículo 8, se establece un plazo máximo de 30 días hábiles para responder los pedidos de información. Este plazo es a priori demasiado extenso, pero considerando las características de la Ley, se entiende de cierta razonabilidad.

Como se dijo con anterioridad, esta Ley establece un piso mínimo de protección ambiental. Las diferentes jurisdicciones tienen la posibilidad de reglamentar, generando una normativa de mayor detalle y más protectora de los intereses públicos del ambiente. Por esta especial característica, algunos puntos débiles de la Ley se hacen más comprensibles. Entre éstos podemos mencionar la excesiva extensión del plazo para responder los pedidos o la falta de referencias a la necesidad de difundir información pública ambiental de manera proactiva, es decir, sin mediar una requisitoria externa.

También a nivel nacional, es importante hacer referencia al decreto 1172/03 que busca la "mejora de la calidad de la democracia y sus instituciones". Este decreto fundamenta sus disposiciones, a modo de ejemplo, en "que el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al

darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad”.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el mismo queda definido en su artículo 2, en el que afirma: *“el presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.”*

Respecto a lo que el Decreto entiende por información, su artículo 5 establece que *“se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales”* Asimismo, hace una aclaración respecto a la obligación de producir información en el sentido de que *“el sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.”*

El decreto tiene una serie de prerrogativas protectorias del derecho a acceso a la información pública, tales como las siguientes:

- Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2º. (Artículo 8)
- El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante. (Artículo 9)
- Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. (Artículo 10)
- La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. (Artículo 11)
- El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de diez (10) días (Artículo 12)

Las excepciones previstas en el decreto son las siguientes (Artículo 16):

- Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2º dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;
- información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;
- cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;
- notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;

3.1.3 MARCO LEGAL EN JURISDICCIONES AUTÓNOMAS

Como se dijera con anterioridad, el sistema federal de gobierno hace que en la Argentina muchas competencias sean concurrentes y los diferentes niveles estatales cooperen y se complementen (al menos a nivel de diseño institucional). En sentido, a la Ley nacional de acceso a la información pública ambiental se le deben sumar algunas normativas en diferentes niveles (provinciales y locales) que construyen el marco legal de referencia para los distintos casos analizados en esta sección. Siempre teniendo presente la relación de una norma de presupuesto mínimo de protección ambiental, se analizarán a continuación la normativa de las diferentes jurisdicciones involucradas en la investigación.

3.1.3.1 CÓRDOBA

Dentro del ámbito de la Provincia de Córdoba hay que hacer referencia a la Ley Provincial 8803 de Acceso al Conocimiento de los actos del Estado, donde se regula el acceso a la información pública en el ámbito de la Provincia, Municipios y Comunas de Córdoba¹⁷.

La Ley provincial establece que el Estado en sus más diversas modalidades (los tres poderes, Defensoría del Pueblo, Tribunal de Cuentas, empresas con participación estatal, etc.) tiene el deber de entregar información a la que califica de “completa, veraz, adecuada y oportuna”. Además, tiene una conceptualización de información en su artículo 2 donde afirma entenderla como “cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales”.

Es importante destacar que la Ley no exige la manifestación del propósito por el cual se solicita la información en cuestión al tiempo que afirma que el acceso debe ser gratuito, justificando sólo el cobro de los costos de reproducción de la información, en el caso que correspondiere. En el artículo 3 se establecen los límites para el acceso a la información. No se podrá acceder a:

- Información que afecte la intimidad de las personas
- Información de terceros obtenida por la Administración pública con carácter confidencial
- Información protegida por el secreto bancario
- Información relacionada con una causa judicial
- Información relacionada con el secreto profesional
- Información contenida en notas internas que no están en los expedientes públicos
- Información cuya difusión comprometa la seguridad, la paz o el orden público
- Información cuya difusión pueda revelar estrategias empresariales
- Información exceptuada por otras Leyes

Posteriormente se operativiza la posibilidad de acceder a información pública al establecer plazos concretos dentro de los cuales las autoridades están obligadas a responder. El plazo previsto en el artículo 7 es de 10 días, que podrían extenderse por otros 10 días más, excepcionalmente, “de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada”. El artículo 8, por su parte, habilita directamente el amparo por mora de la administración ante el incumplimiento de los plazos previstos anteriormente.

3.1.3.2 SANTA FE

En la provincia de Santa Fe el tema del acceso a la información pública recién se instaló legalmente en abril del 2009 con la sanción del Decreto 692/09 que establece el derecho al

¹⁷ Esto último es discutible desde el punto de vista del Derecho Constitucional por cuanto vulnera la autonomía de los municipios al regular

acceso a la información pública en ámbito del Poder Ejecutivo provincial (rige para toda la actividad de la administración pública santafesina centralizada y descentralizada, empresas y sociedad es del Estado, y en determinados casos, las municipalidades, comunas y empresas que presten servicios públicos). Según lo establecido por el decreto 692/09, la autoridad de aplicación es la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público, un organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El decreto prevé que cualquier persona física o jurídica, pública o privada, puede acceder a la información pública producida o en poder del Poder Ejecutivo provincial, y toma como principio el de la publicidad de la información. Y así el Estado se impuso la obligación de brindar información completa, adecuada, ordenada y oportuna, conforme los estándares internacionales en la materia.

La Ley provincial N° 11717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, tiene como uno de sus objetivos principales promover la difusión pública de los temas relacionados con el ambiente con el fin de capacitar a la población y lograr su participación activa en la defensa de medio ambiente. También menciona la obligación de instrumentar un sistema de Información Ambiental, como base de datos que contenga la información existente en materia ambiental del sector público municipal o comunal, provincial, nacional e internacional, el que deberá ser actualizado, de libre consulta y de difusión pública. Si bien reconoce la importancia de la difusión de la información ambiental, la legislación no menciona de manera explícita "el derecho de toda persona a acceder a la información ambiental".

3.1.3.3 BUENOS AIRES

La provincia de Buenos Aires tiene como referencia legal a este respecto a la Ley 12475 que establece en su artículo 1 que *"se reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades establecidas por la presente Ley"*. Se define la información pública como aquella que está en manos del Estado. En una prescripción restrictiva del acceso a la información pública (artículo 5) se establece que la solicitud de información deberá ser fundada.

El plazo de respuesta establecido es de 30 días. A su vez, el sistema de excepciones se establece de una manera muy amplia y ambigua en su artículo 6. Este artículo dice textualmente: *"el derecho de acceso a los documentos no se otorgará cuando se trate del examen de actos preparatorios, en los casos explícitamente establecidos por Leyes especiales, y cuando la divulgación de ellos pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor"*.

3.1.3.4 SALTA

Según la Ley n° 7070 de la Provincia de Salta, en su Art. 6, indica que el poder ejecutivo debe garantizar un Sistema de Información Ambiental, el cual deberá reunir toda la

información existente en materia ambiental, que se debe mantener actualizado y organizado con datos físicos, económicos, sociales, legales y toda información vinculada con los recursos naturales y con el ambiente en general de la Provincia. A su vez, esta Ley regula los factores que influyen las zonas ambientales, en el capítulo VI, sección II, relativa a la evaluación e impacto ambiental y social.

La Ley provincial 7070 no hace referencia a la capacitación del personal administrativo encargado de brindar la información al público solicitante. De todas formas, hace alusión a la temática de manera indirecta en los siguientes puntos: en el Art. 7 menciona que incurre en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad y el acceso a la información solicitada. Asimismo, en el Art. 20, sobre las atribuciones de la Autoridad de Aplicación, en los incisos d) y e) cuando menciona que puede convocar y contratar profesionales expertos para resolver problemas muy especializados, cuya solución escape a los conocimientos de la planta profesional estable de la Institución; y también establecer convenios de cooperación con universidades, institutos de investigación, asociaciones empresarias, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones nacionales o internacionales implicadas en el manejo de los recursos naturales y la protección ambiental.

3.1.3.5 MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA

Más allá de la discusión de si una Ley provincial con el nivel de detalle que tiene la Ley 8803 puede o no ser aplicada a municipios, la Ciudad de Córdoba cuenta con la Ordenanza Municipal 10560. Esta norma define la información en su artículo 2 como “toda documentación relacionada con el proceso de toma de decisiones conducentes a un acto administrativo o una gestión de gobierno, cualquiera sea el soporte en que esté contenido”. Establece posteriormente que los órganos municipales no tendrán la obligación de generar información. No establece un plazo de respuesta sino que dice que los pedidos deberán responderse “a la mayor brevedad posible”. Finalmente, en cuanto a las excepciones, se limita a establece en su artículo 6 que “no se suministrará información cuya divulgación: a) Pueda afectar el derecho a la intimidad de las personas, salvo la Ordenanza de la Declaración Jurada N° 10495, b) Pueda afectar la eficacia de la decisión a adoptar o c) Esté prohibida por las Leyes”. Como se observa, una redacción muy amplia que permitiría mantener mucha información como confidencial. A su vez, la operativización del derecho (plazos, responsables, costos, procedimientos, etc.) es realmente muy baja.

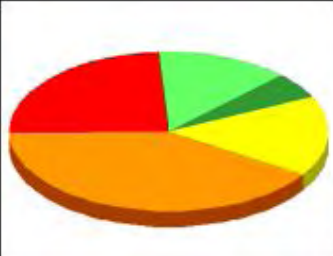
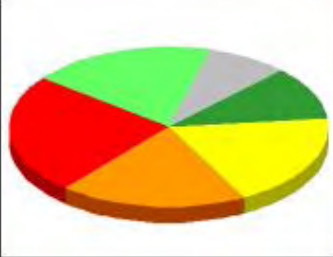
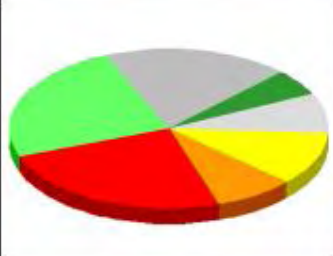
3.2 ANÁLISIS DE LOS CASOS

3.2.1 PRESENTACIÓN

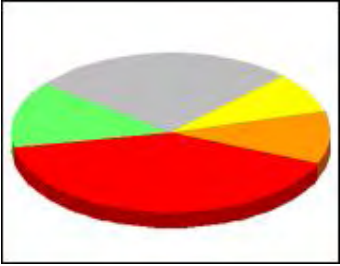
CASO	TIPO	MARCO LEGAL APLICABLE
1. Villa Inflamable, un caso del Riachuelo	Información a nivel de Instalaciones	Decreto 1172/03
2. Celulosa Argentina Santa Fe	Información a nivel de Instalaciones	Ley 25861
3. Emergencia ambiental en Tartagal	Información en casos de emergencia	Ley 25861
4. Contaminación de agua por nitratos en Córdoba	Información en casos de emergencia	Ley provincial 8803
5. Monitoreo de Aire en la Ciudad de Córdoba	Información obtenida de supervisiones regulares	Ordenanza Municipal 10560
6. Sistema de Monitoreo de la calidad del agua potable: Ente Regulador de Servicios Sanitarios	Información obtenida de supervisiones regulares	Ley 25861
7. Emprendimientos inmobiliarios en la cuenca del río Chavascate	Otro acceso a la información	Ley provincial 8803
8. Instalación de antenas de telefonía en Barrio Maipu, Ciudad de Córdoba	Otro acceso a la información	Ley provincial 8803
9. Salsipuedes – Informe Dirección de Aguas Sanitarias	Acceso a la información – AGUA	Ley provincial 8803
10. Control a las empresas distribuidoras de agua en Córdoba	Acceso a la información – AGUA	Ley provincial 8803

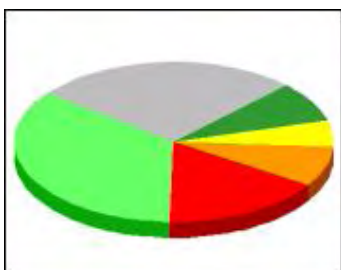
3.2.1.1 GRÁFICOS GENERALES DE LOS CASOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A continuación, se presentan la descripción general de cada uno de los casos. A su vez, se acompaña esa presentación con un gráfico que resume la calificación de cada caso en particular en los indicadores relativos al eje de Acceso a la Información Pública ambiental

Información a nivel de instalaciones	
	<p>VILLA INFLAMABLE</p> <p>El caso fue escogido por tratarse de un barrio muy vulnerable que se encuentra en alto riesgo por encontrarse lindero a un Polo Petroquímico. En el año 2007 la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación llevó adelante una clausura preventiva a la única planta de refinería de Shell en Sudamérica, la que duró sólo unos días. Los habitantes de Villa Inflammable nunca recibieron, ni pudieron acceder a la información del estado del ambiente, ni de las actividades de la empresa, ni de los efectos que éstas provocan en su salud.</p>
	<p>CELULOSA ARGENTINA SANTA FE</p> <p>El caso cobra relevancia debido a que Celulosa Argentina S.A. es una de las empresas más contaminantes del Cordón Industrial del Gran Rosario. En julio del 2005 un escape de gas supuestamente de cloro provocó la evacuación de 600 alumnos de dos escuelas de la ciudad. La empresa minimizó el hecho, y se negó a contestar los pedidos de información donde se le solicitaba los correspondientes estudios de impacto ambiental.</p>
Información en casos de emergencia	
	<p>EMERGENCIA AMBIENTAL EN TARTAGAL</p> <p>Tartagal es una población que se ubica en el Departamento San Martín, Provincia de Salta. Según un informe realizado por la Secretaria de Ambiente de la Nación, Tartagal junto con el Departamento de ANTA, sufren un nivel de desmonte que supera en 5 veces el promedio mundial. Hubo desmontes en la parte media y baja del río Tartagal. Es decir que la superficie de bosque eliminada, directamente relacionada con el río en la cuenca baja, es tres veces mayor que la superficie de Tartagal. Esto hizo</p>

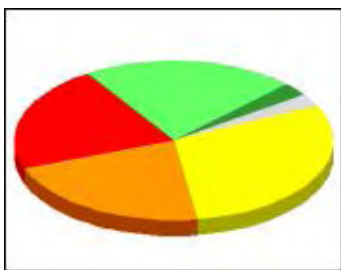


	<p>que el curso del río produjera anegamientos. La situación de los desmontes en Salta es muy compleja. Durante 2007, la provincia de Salta autorizó el desmonte de más de cuatrocientas mil hectáreas. La situación en la provincia es tan grave que algunos de estos desmontes fueron suspendidos, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tras un amparo presentado por comunidades indígenas</p>
	<p>CONTAMINACIÓN DE AGUA POR NITRATOS EN CÓRDOBA</p> <p>Éste caso se seleccionó porque el mismo tuvo un gran impacto dentro del sistema de acceso a la información pública en la provincia de Córdoba. Tiene al menos dos elementos muy importantes. Por un lado, la información en cuestión es realmente muy importante ya que se vincula con una situación en la cual la vida de muchas personas estaba en riesgo. Esto es así ya que varios barrios de la ciudad de Córdoba estaban recibiendo el servicio de provisión de agua con niveles de contaminación que la hacían no apta para el consumo humano. Por otro lado, en este caso se vieron involucrados una serie de actores de especial importancia en vistas de un sistema de acceso a la información pública: una agencia pública de control, un medio de comunicación y una organización no gubernamental. Por estas razones se eligió este caso, considerando que su análisis sería valioso a los fines de diagnosticar el funcionamiento del sistema de acceso a la información pública, con la posibilidad de plantear recomendaciones para su mejoramiento. El caso tiene muchas aristas de análisis, pero a los fines de la investigación para la Iniciativa por el Acceso, el enfoque se hizo en el acceso a la información pública. La solicitud de información base de este análisis fue presentada con fecha 9 de Noviembre de 2006.</p>
<p>Información obtenida de supervisiones regulares</p>	



SISTEMA DE MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AGUA POTABLE: ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS

El caso fue seleccionado porque el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) es el encargado de vigilar la calidad del agua potable abastecida por Aguas Santafesinas (15 distritos) y 320 servicios atendidos por Cooperativas, Comunas y Municipios mediante extracciones de muestras y análisis físico químicos y biológicos que se efectúan en los laboratorios del ENRESS, con sedes en Santa Fe y Rosario. En el año 2007 el organismo de control publicó que una importante proporción de las muestras estudiadas en distintas localidades contenían algún tipo de contaminación, lo cual indica, que el agua extraída de esas perforaciones no es apta para consumo humano. Seguidamente se aprobó la Resolución N° 0740 en la cual se establecían las pautas y plazos para revertir las situaciones de contaminación del agua de 48 localidades más afectadas. Asimismo, se establecía que en virtud del cumplimiento de la Ley 11220 los usuarios del servicio debían ser informados de la situación.



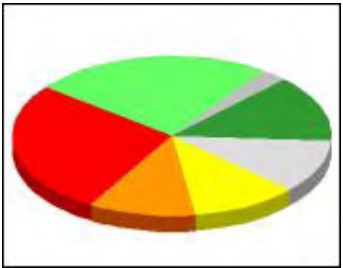
MONITOREO DE AIRE EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

El caso fue escogido teniendo en cuenta su ubicación en la Ciudad de Córdoba, ya que proveería una muestra del estado de los sistemas de monitoreo de aire en el interior del país. Además, el caso permitió evaluar la evolución del estado del sistema, desde el año 1994 hasta el presente. Se abordó el caso tomando como antecedente la investigación realizada por una Organización de la Sociedad civil en el año 2006, que requirió información a las autoridades municipales sobre las características del Sistema de Monitoreo del Aire.

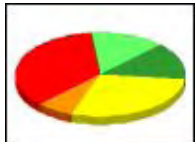
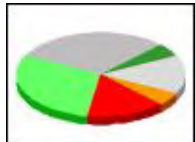
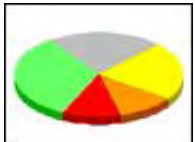
Otros casos de acceso

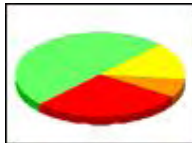
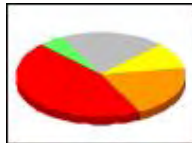
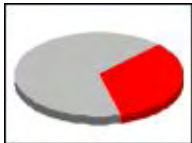


	<p>EMPRESARIOS INMOBILIARIOS EN LA CUENCA DEL RÍO CHAVASCATE</p> <p>El caso fue seleccionado en razón de su desarrollo en torno al Acceso a la Información, sobre los Estudios de Impacto Ambiental necesarios para que un emprendimiento sea habilitado con la correspondiente Licencia Ambiental. El caso se encuentra en relación con conceptos como urbanización sustentable, y administración de los recursos de las cuencas hídricas en paisajes serranos. Durante el año 2008, se realizaron pedidos de información a las dependencias municipales y provinciales, encargadas de la autorización y contralor de las actividades que requieren tal licencia para funcionar.</p>
	<p>INSTALACIÓN DE ANTENAS DE TELEFONÍA EN BARRIO MAIPÚ, CIUDAD DE CÓRDOBA</p> <p>El caso se seleccionó, dado que permitía realizar una evaluación comparada de la calidad de los sistemas de manejo de la información y capacidad de respuesta de agencias del gobierno nacional y subnacional. Durante el año 2008, se realizaron pedidos de información a las dependencias involucradas y se obtuvo de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) una jornada de capacitación con los vecinos del lugar, que pudieron al mismo tiempo participar en la medición de las radiaciones emitidas por las antenas de telefonía celular emplazadas en el barrio.</p>
<p>Acceso a la información – Metodología específica de Agua</p>	
	<p>SALSIPUEDES – INFORME DIRECCIÓN DE AGUAS SANITARIAS</p> <p>Salsipuedes es una pequeña población perteneciente a la Provincia de Córdoba. El servicio de agua potable se encontraba concesionado a una empresa privada. Comenzaron a producirse intoxicaciones en gran cantidad de personas por lo que se realizaron exámenes en la salubridad de la red de agua potable. Luego de estos análisis la DIPAS (Dirección Provincial de Agua y Saneamiento - D.A.S. Dirección de Agua y Saneamiento) comenzó a</p>

	<p>controlar la prestación del servicio. Un vecino de dicha localidad, intentó tener acceso a los informes sobre potabilidad del agua en la zona que habían sido realizados. Intentó a través de pedidos de información presentados a la DIPAS en Noviembre de 2006. Ante el silencio se presentó una Acción de Amparo contra la Dirección de Agua y Saneamiento a los fines de conocer información referida a resultados de los estudios y análisis practicados, cuánto costó la intervención al municipio, y si habían tomado acciones a los fines de establecer responsabilidades que dieron motivo a la intervención.</p>
	<p>CONTROL DE EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE AGUA</p> <p>La selección del caso se debió a que permite realizar el análisis del acceso a la información, en el ente encargado de ejercer el control de las empresas distribuidoras de agua potable. El caso se enmarca en el esfuerzo programático de una ONG especializada en temas ambientales, participación ciudadana y acceso a la información pública ambiental. A su vez, permite darle seguimiento al tratamiento de temas de acceso a la información pública ambiental y transparencia en general en el Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP) ya que el mismo se analizó en otro caso de acceso a la información pública ambiental. Como se planteaba anteriormente, este tipo de organismos de contralor pueden cumplir un rol clave en el fortalecimiento del acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales.</p>

3.2.2 CASOS DE EMERGENCIA

	LEY	ESFUERZO	EFECTIVIDAD
Tartagal			

Agua contaminada con Nitratos			
-------------------------------	---	--	---

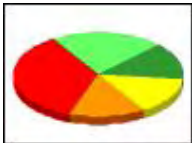
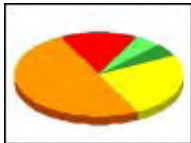
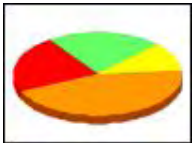
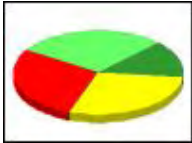
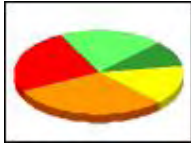
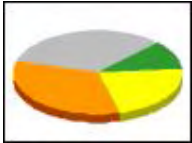
En estos dos casos las situaciones de emergencia eran de diferente carácter. La emergencia en Tartagal, en la Provincia de Salta significó una tragedia a nivel nacional. El impacto negativo fue devastador y repentino y las consecuencias eran ostensibles. Así, esta situación fue foco de atención del país durante un tiempo considerable. Por el contrario, el caso del agua contaminada por nitratos en Córdoba implicó una emergencia en tanto poblaciones de Córdoba, el segundo núcleo urbano del país, no tenían acceso a agua potable y padecían enfermedades a causa de esa contaminación. Como se observa, los grados de urgencia eran bien distintos.

Al margen de estas diferencias, es posible realizar algunas reflexiones en torno a estos casos:

- Necesidad de información en situación de emergencia. Como es posible imaginarse, la necesidad de contar con información relativa a la emergencia en cuestión es de vital importancia. Sólo ese insumo permitirá no sólo participar en las decisiones públicas sino también tomar las decisiones de la esfera más directa de la vida cotidiana. La necesidad de contar con información veraz y oportuna se hace más palpable que en cualquier otra situación.
- Rol de los medios. El papel que pueden desempeñar los medios de comunicación varía muchísimo según el contexto y el carácter de la emergencia. En el caso de Tartagal, por ejemplo y como se plantea en el detalle del caso, en el momento de la catástrofe, los medios no fueron una fuente fidedigna de información relativa al caso, ni tampoco se refirieron específicamente al acceso a la información. Diferentes medios de prensa, tanto a nivel local como nacional, se comportaron de distintos modos lo cual generó confusión, no sólo en la población afectada sino también en la población en general
- Flexibilización de procedimientos. Una de las primeras medidas en cuanto a la gestión de la información pública puede ser el de mantener las formalidades de este tipo de trámites en su nivel mínimo de exigibilidad. De esta forma, se prioriza la difusión de información por sobre el cumplimiento de normas procedimentales formales.
- Centralización de información. Un problema que se observa en las situaciones de emergencia radica en el hecho de que distintas versiones de los hechos comienzan a circular en los más diversos medios. Por ello es importante tratar de asegurar que la agencia pública más vinculada a la problemática sea quien se encargue de centralizar la información, de manera que haya coherencia en los procesos de diseminación de información por parte de las agencias públicas.

- Rol de las Organizaciones de la Sociedad civil (OSC). Como en el caso de los medios de comunicación, el rol que pueden jugar las OSC dependerá del contexto y de las características de las emergencias. En el caso de Tartagal, por ejemplo, Las OSC no jugaron un papel fundamental en el acceso a la información debido a que su trabajo se enfocó solamente en la ayuda humanitaria con para los damnificados. Por el contrario, en el caso del agua contaminada con nitratos, el rol de las OSC fue crucial para asegurar el efectivo acceso a la información pública. De todos modos y sin importar lo urgente de cada situación, es importante que se entienda a las OSC como aliadas en los procesos de diseminación de información, debido a su positivo potencial a este respecto.
- Priorización de los pobres. Es importante tener en cuenta que las comunidades pobres son quienes más sufren los impactos de las situaciones de emergencia y que son también ellos quienes tienen menos oportunidades de incidir en los procesos de toma de decisión. Por ello, se deben hacer esfuerzos específicos para acercar información pública ambiental a las comunidades pobres que se encuentran afectadas por situaciones de emergencia.

3.2.3 CASOS DE INSTALACIÓN

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
Villa Inflamable, un caso del Riachuelo			
Celulosa Argentina Santa Fe			

Estos dos casos de instalaciones industriales tienen el común denominador de que en ambos la industria en cuestión es a gran escala. Por ellos las potencialidades de contaminación son aún mayores. Esto posibilita algunas recomendaciones específicas que se presentan a continuación:

- Proactividad en la difusión de información. Teniendo en cuenta que usualmente este tipo de instalación tienen efectos más directos sobre determinadas comunidades, es importante que la agencia pública encargada del control, exija planes específicos de difusión de información. En este tipo de casos no alcanzaría con responder pedidos. Bajo el control estatal, las empresas deben desarrollar estrategias que aseguren que la información pública ambiental vinculada a sus actividades llegue a las personas que potencialmente sean afectadas por esas actividades.

- Vinculación con normas de buenas prácticas empresariales. Esta posibilidad se aplica especialmente a instalaciones a gran escala. Se debe analizar y tener presente la posible vinculación del marco legal obligatorio y los regímenes de buenas prácticas empresariales. Una opción sería vincular a las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales. Sin embargo, no es la única referencia a un marco normativo voluntario. Estas opciones deben ser exploradas para favorecer la diseminación de información pública ambiental.
- No hay sistemas de monitoreo específicos eficientes: No se ejerce la facultad de establecer controles específicos a cada tipo de industria. Así, muchos de los impactos de las distintas industrias no son tenidos en cuenta en los registros públicos de información. Los marcos legales usualmente establecen la facultad de crear sistemas de monitoreos diferenciados pero esta facultad no es ejercida.
- Poco especificidad en la información brindada: Habida cuenta del carácter técnico de mucha de la información vinculada con la actividad de ciertas industrias, los ciudadanos se encuentran con una amplia variedad de información de dudosa confiabilidad. Sería rol del Estado asegurar que los sistemas de monitoreo sean específicos a cada tipo de información y que al menos los datos básicos lleguen a aquellas comunidades que pueden ser afectadas por las actividades industriales en cuestión.
- Enlace de OSC y medios de comunicación: Teniendo en cuenta el punto anterior, el rol de Organizaciones de la Sociedad Civil y de medios de comunicación es muy importante para hacer más accesible la información de alto contenido técnico. El trabajo de estos dos tipos de actores fortalece las reales posibilidad de acceder a información pública ambiental en casos concretos.

3.2.4 INFORMACIÓN OBTENIDA DE SUPERVISIONES REGULARES

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
Monitoreo de Aire en la Ciudad de Córdoba			
Sistema de Monitoreo de la calidad del agua potable: ERSS			

En los casos de información obtenida de supervisiones regulares se eligieron casos de dos provincias diferentes (Córdoba y Santa Fe) y respecto a dos elementos diferentes (agua y

aire). Esto permitirá tener una visión un poco más general, que posibilite presentar observaciones y recomendaciones aplicables a diferentes casos de monitoreos:

- Altos niveles de generación de información. En los dos casos analizados los niveles de generación de información eran altos, especialmente considerando los estándares de producción de información de agencias estatales en otros ámbitos. Los sistemas de monitoreo de la calidad del recurso son de buen nivel.
- Necesidad de profundizar procesos de diseminación de información. En estos casos, las fallas se observaban en que la información recolectada era de difícil acceso y, en general, no entraba al circuito de publicidad lo cual impedía la participación substantiva de actores interesados en hacerlo.
- Apertura de los registros de información. En organismos en los cuáles la recopilación de información es la tarea más central y cotidiana, la manera en que son estructurados los registros de esa información puede tener un fuerte impacto en la efectiva accesibilidad a la información pública ambiental. Por ello, la interrelación con actores relevantes y la vinculación de la información almacenada a los procesos de toma de decisiones públicas es un desafío clave a los fines de fortalecer el acceso a la información pública ambiental.
- Incidencia de compromisos presupuestarios. Este es un punto que se puede marcar respecto a cualquier política pública. Sin embargo, por la importancia de la sistematicidad en el monitoreo y seguimiento de este tipo de información, es realmente esencial que las diferentes gestiones públicas aseguren un mínimo presupuestario para que los registros de información ambiental sean sistemáticos y comparables entre sí. Sólo de esa manera se puede cumplimentar los objetivos de un sistema de monitoreo.
- Poca vinculación de áreas técnicas con áreas de vinculación con la comunidad. Este tipo de sistemas de monitoreos son responsabilidad de equipos técnicos. En los dos casos analizados hay poca conexión entre ese tipo de agencias públicas con aquéllas con un enlace más directo con las comunidades. Establecer un enlace de este tipo fortalecería el acceso a la información pública sin un incremento de costos demasiado alto.

3.2.5 LA SITUACIÓN DEL INFORME GENERAL DEL ESTADO DEL AMBIENTE

El artículo 16 de la Ley General del Ambiente de la República Argentina, dentro de la sección de Información ambiental, establece textualmente: *"El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional."*

A pesar de lo explícito de esta obligación, lo cierto es que el Poder Ejecutivo Nacional nunca ha cumplimentado con esta obligación. Se puede plantear la necesidad de reglamentación de esa prescripción. De todos modos, al plantearlo de un modo tan

enfático, lo cierto es que la obligación subsiste, independientemente de los contenidos mínimos que se puedan exigir para ese informe.

Tanto la importancia como la dificultad de elaborar un informe del estado del ambiente con una frecuencia anual se han reconocido en diferentes instancias. Así, en un taller organizado para el análisis de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental se concluía lo siguiente: *“se destacó la importancia de contar con un informe anual ambiental que permita concentrar la información que posee el Estado. Sin embargo, se reconoció la dificultad práctica que representa la elaboración de un informe de tales características. En este sentido, se puntualizaron distintas cuestiones a tener en cuenta para su reglamentación:*

- a) Remarcar la responsabilidad de las autoridades provinciales en la participación de la confección del informe;*
- b) Determinar con claridad los indicadores a utilizar para su elaboración;*
- c) Establecer un sistema de coordinación, indispensable para que el informe anual contenga información concreta, actualizada y pertinente.”¹⁸*

Este informe no es sólo un punto de preocupación para las Organizaciones de la Sociedad civil. A modo de ejemplo, se puede citar el proyecto de resolución planteado en el 2004 que afirma que el Congreso debe resolver *“dirigirse al Poder Ejecutivo para que, a través de los organismos competentes, informe si de acuerdo a lo establecido por la Ley 25.675 (artículo 18) –Ley General del Ambiente (LGA)– se ha elaborado el informe anual sobre la situación ambiental del país correspondiente al 2003. En tal caso cuándo sería elevado al Congreso Nacional o, en su defecto, cuáles son las razones de su incumplimiento.”¹⁹*

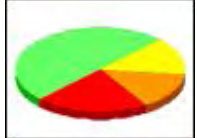
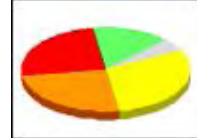
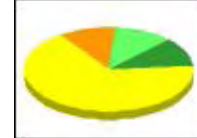
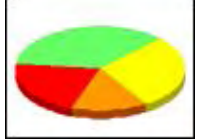
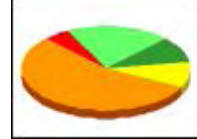

Más allá de que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación realiza informes sectoriales ante determinadas coyunturas, lo cierto es que esta obligación ha sido incumplida desde su establecimiento en la Ley General del Ambiente. Sería importante trabajar para que se genere esta herramienta que favorece el acceso a la información pública, implicando una herramienta esencial para estar en condiciones de participar activamente en procesos de decisiones vinculadas a temáticas ambientales.

3.2.6 OTROS CASOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
--	-----	----------	--------------

¹⁸ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), “Conclusiones del Taller sobre Presupuestos Mínimos De Protección Ambiental: Ley General Del Ambiente Y Participación Pública.”, Mayo de 2003, Buenos Aires.


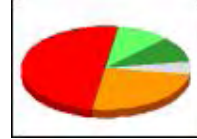
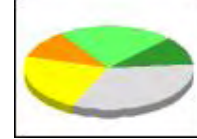
¹⁹ Proyecto de Resolución, período 122, disponible en <http://www.hcdn.gov.ar>

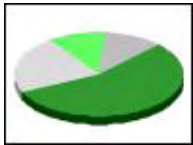
Emprendimientos inmobiliarios en la cuenca del río Chavascate			
Antenas Barrio Maipú-CBA			

Por las propias características de esta categoría, es difícil presentar reflexiones comunes a los dos casos. Ambos casos son bien diferentes y por ello se encuentran dentro del marco de “otros casos de acceso a la información pública”. Sin embargo, es posible realizar algunas reflexiones que en cada caso tendrán mayor o menor vinculación con cada uno de los casos.

- Dificultades de vinculación interjurisdiccional. En los dos casos en cuestión hay una superposición de facultades y responsabilidades entre las órbitas local, provincial y nacional. A los fines de que el acceso a la información sea realmente efectivo debe existir una coordinación entre estos diferentes niveles.
- Vinculación de técnicos con la comunidad. En el caso de la instalación de antenas en barrio Maipú, se logró una buena vinculación entre los equipos técnicos de la Comisión Nacional de Comunicaciones con las comunidades afectadas por los proyectos. Este equipo se acercó a realizar un taller explicativo a la zona donde se instalaría una de las antenas. Así, un abordaje de diseminación de información preventivo demostró tener menores costos y una gran capacidad para disminuir conflictividad.
- El rol determinante de las Organizaciones de la Sociedad Civil. En estos dos casos, los pedidos de información pública ambiental fueron gestionados y apoyados por el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). Su rol fue esencial para poder movilizar las agencias estatales en cuestión.

3.2.7 CASOS DE AGUA EN ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

	LEY	ESFUERZO	EFECTIVIDAD
Salsipuedes – Informe Dirección de Aguas Sanitarias			

Control a las empresas distribuidoras de agua en Córdoba			
--	---	--	---

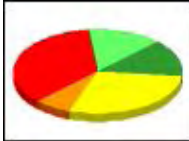
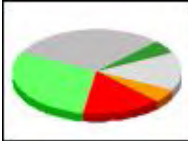
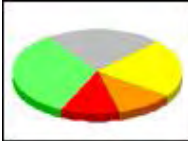
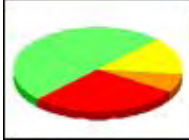
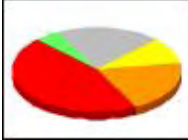
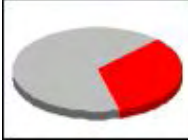

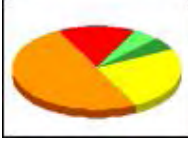
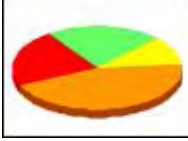

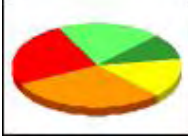
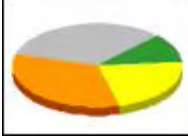
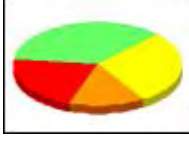

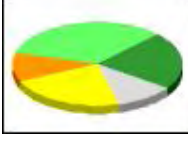
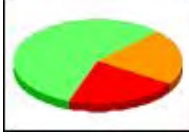
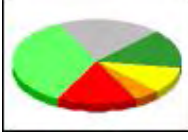
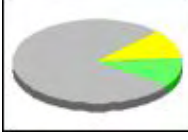
Los dos casos trabajados específicamente dentro de la metodología de agua se dieron dentro de la Provincia de Córdoba, aunque involucrando a diferentes gobiernos locales además de las autoridades provinciales. Es posible presentar algunas observaciones comunes a estos casos de agua:

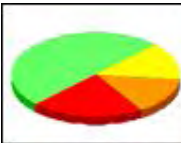
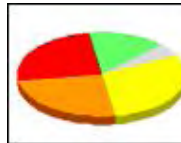
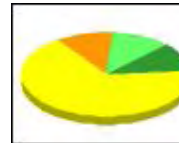
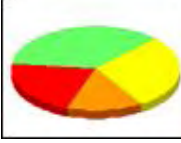
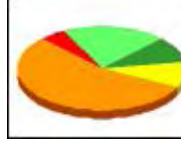
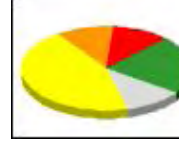

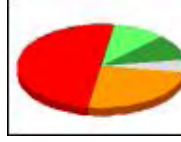
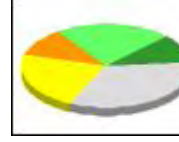
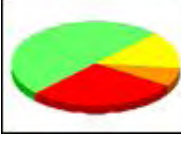

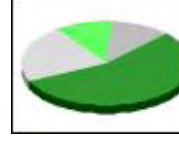
- Existencia de un marco legal favorable al acceso a la información pública. Como se ha visto antes y como se podrá observar en los gráficos y análisis comunes a todos los casos, en general el marco legal es protectorio del acceso a la información pública ambiental. Lo que es interesante en estos casos de agua es que la regulación específica encuentra prescripciones propias que garantizan el monitoreo del agua y el deber de contralor sobre la calidad de la misma, entre otras. Así, la combinación de ambos regímenes dan como resultado un marco legal especialmente protectorio del derecho de acceso a la información pública ambiental.
- Déficit de capacitación en el personal. Como se observó en las secciones propias del monitoreo, muchas veces las agencias vinculadas a la gestión del agua tienen equipos técnicos fuertes en cuestiones de ciencias naturales pero que carecen de la capacitación necesaria para vincular la información que generan y procesan con las necesidades de las comunidades en cuestión. Esto se observa también en el hecho de que las guías para acceder a la información son inexistentes o de muy bajo nivel.
- Buena respuesta de los pedidos de información. En general, estas agencias con un mayor nivel de capacidad técnica tienen una muy buena capacidad de respuesta a pedidos puntuales, lo que puede observarse en estos dos casos. Sus respuestas son completas, pertinentes y veraces.
- Centralización de la información. En estos casos, hubo una mala calificación respecto a las posibilidades de tener acceso a la información en diferentes lugares y oportunidades. La información generada y procesada por estos organismos se mantiene centralizada lo cual obstaculiza un efectivo acceso a la misma.

3.3 REFLEXIONES FINALES. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES


3.3.1 ANÁLISIS GENERAL EN BASE A GRÁFICOS

En este caso se presentan gráficos diferenciados para cada uno de los casos, diferenciándolos por cada una de las subsecciones: ley (indicadores 10-19), esfuerzo (indicadores 20-38) y efectividad (indicadores 39-46). Los colores hacen referencia a las calificaciones de cada caso en todos los indicadores discriminados según cada subsección. Posteriormente, se presenta un cuadro analizando algunos de los indicadores más destacados, proveyendo comentarios específicos a los mismos.

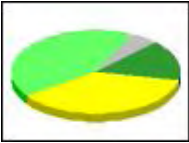
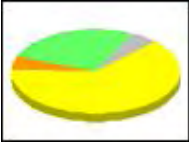
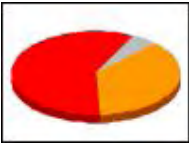
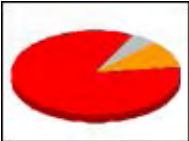
	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
1. Tartagal			
2. Agua contaminada con Nitratos			
3. Villa Inflamable, un caso del Riachuelo			
4. Celulosa Argentina Santa Fe			
5. Monitoreo de Aire en la Ciudad de Córdoba			
6. Sistema de Monitoreo de la calidad del agua potable: ERSS			

7. Emprendimientos inmobiliarios en la cuenca del río Chavascate			
8. Antenas Barrio Maipu- CBA			
9. Salsipuedes – Informe Dirección de Aguas Sanitarias			
10. Control a las empresas distribuidoras de agua en Córdoba			

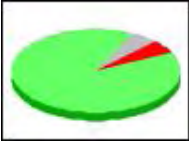
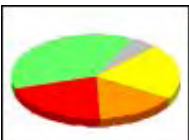
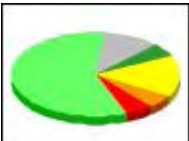
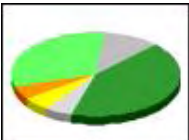
Como se anticipara, a continuación se presentan gráficos discriminados por indicador. Esto permite analizar cuáles son los puntos fuertes y los débiles de los sistemas de acceso a la información pública, según los casos analizados. Las calificaciones, las relaciones y los comentarios permiten ir divisando algunas recomendaciones específicas que se pueden realizar para fortalecer los sistemas de acceso a la información pública ambiental.

Indicadores sobre ley específica (10 – 19)	
INDICADOR Y CALIFICACIÓN	COMENTARIOS
10- ¿Hasta qué punto la ley apoya el acceso público a la información exhaustiva acerca del área ambiental (agua, aire, bosques, etc.) relativa al caso seleccionado? 	Como se observa, a nivel formal y general, la calificación de este indicador es muy positiva. Se entiende entonces que la ley apoya de manera decidida el acceso a la información pública en materia ambiental.
11- ¿Hasta qué punto requiere la ley que una dependencia gubernamental genere o	En este caso, la calificación también es positiva. Las agencias públicas tienen la

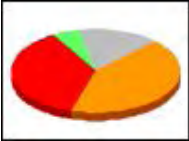
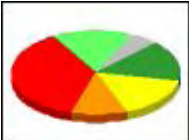
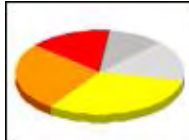


<p>reporte información regular y diversa del tipo seleccionado?</p> 	<p>responsabilidad legal de generar cierto tipo de información ambiental. En estos casos, vinculados a las temáticas investigadas.</p>
<p>12- ¿Hasta qué punto requiere la ley que una dependencia gubernamental divulgue toda la información generada o reportada del tipo de información seleccionada?</p> 	<p>Como se observa, a medida que los indicadores que los indicadores comienzan a analizar la existencia de garantías operativas para que la información llegue a las comunidades afectadas, la calificación comienza a bajar. En este caso la ley no suele ser tan clara respecto a la divulgación, a diferencia de respecto a la obligación de generar información, como se vio en el indicador anterior</p>
<p>14 - ¿Hasta qué punto requiere la ley que la dependencia responsable por el tipo de información seleccionada fortalezca las capacidades de su personal sobre acceso a la información?</p> 	<p>Siguiendo con el punto anterior, en este caso la calificación general de los casos es manifiestamente negativa. No existen referencias a la necesidad de capacitación del personal de las agencias que manejan información pública ambiental. Esta inexistencia se ve reflejada en la falta de instancias de capacitación y en los pocos incentivos para que eso cambie.</p>
<p>16 - ¿Hasta qué punto requiere la ley que la dependencia responsable por el tipo de información seleccionada mantenga la infraestructura necesaria para proporcionar el acceso público a la información?</p> 	<p>Como se observa, este indicador es el de calificación más baja dentro de la subsección de ley. Este indicador exige el compromiso de recursos financieros para el mantenimiento de infraestructura. La calificación es muy negativa. Es importante destacar que los casos se refieren a distintos niveles de gobierno por lo que no se podría argumentar que esto sólo sucede en los pequeños gobiernos locales.</p>
<p>19 - ¿La ley establece un marco de tiempo razonable dentro del cual la dependencia</p>	<p>Otro indicador con una calificación muy favorable. La ley, en casi la totalidad de los</p>




<p>responsable debe poner a disposición del público el tipo de información seleccionada?</p> 	<p>casos, establece un marco de tiempo razonable para la poner a disposición la información. La falta de prescripciones que operativicen este tipo de normas, hace que en la práctica la información pública ambiental no llegue a los destinatarios adecuados en el tiempo esperado.</p>
<p>Indicadores sobre esfuerzo (20 – 38)</p>	
<p>INDICADOR Y CALIFICACIÓN</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>20 - ¿Qué tan bueno es el sistema para recolección de datos y manejo integrado del tipo de información seleccionado?</p> 	<p>Como se observa, la calificación a los sistemas de recolección de datos son variadas, habiendo muchos casos en que las mismas son buenas. Hay mucho espacio para mejorar y se detectan buenas prácticas en algunas de las agencias gubernamentales, que pueden servir de modelo en este sentido.</p>
<p>24 - ¿Qué tan completa, relevante y precisa fue la información divulgada al público en el caso seleccionado?</p> 	<p>En los casos en los que efectivamente se divulga la información, se puede observar que la misma es mayoritariamente completa, relevante y precisa. Conectando este indicador con los relativos a los sistemas de reporte, se puede observar que hay potencialidad para fortalecer los canales de acceso a la información pública ambiental.</p>
<p>25 - ¿Hasta que punto tuvo acceso el público a la información del caso seleccionado a un costo mínimo o sin costo?</p> 	<p>Este indicador muestra que, salvo casos muy aislados, no existen problemas para acceder a la información en términos de costos.</p>
<p>26 - ¿Qué tan completos y planeados fueron los esfuerzos para llegar a un rango amplio de interesados con información en</p>	<p>Como se observa en la calificación de este indicador, no hubo esfuerzos completos y planeados para que la información llegue a</p>



<p>el caso seleccionado?</p> 	<p>un amplio rango de interesados. Esto se debe, principalmente a que existe una concepción formalista en cuanto al manejo de la información. Se entiende que la información es pública en tanto se encuentre en el Boletín Oficial de Leyes o en Registros de público acceso. Así, no se realizan esfuerzos deliberados para que esa información alcance efectivamente a las personas involucradas con las problemáticas en cuestión.</p>
<p>29 – ¿Con qué nivel de oportunidad divulga el gobierno el tipo de información seleccionada?</p> 	<p>Como se puede observar en el gráfico, las agencias gubernamentales fallan en cuanto al momento de divulgar la información. Usualmente, la información es divulgada después de que algún hecho negativo lo hace necesario.</p>
<p>32 – ¿Hasta qué punto la dependencia que maneja el tipo de información seleccionada cuenta con personal explícitamente responsable de la divulgación de la información y de responder a las peticiones?</p> 	<p>En este punto es posible observar otra falla de tipo sistémica en los casos analizados. Ninguna de las dependencias tienen con personal explícitamente responsable de la divulgación de la información. No hay capacitación ni especialización y los pedidos son tratados como cualquier otro trámite administrativo generando altos costos y magros resultados.</p>
<p>33 – ¿Hasta qué punto se ofrecieron lineamientos o capacitación sobre acceso a la información de manera regular en los últimos 3 años al personal de la dependencia que maneja el tipo de información seleccionada?</p>	<p>Conectado con el punto anterior, no existen oportunidades de capacitación para el personal que maneja la información en las diferentes agencias seleccionadas.</p>



<p>37 - ¿Qué tan claros y fácilmente accesibles son los lineamientos públicos sobre cómo obtener el tipo de información seleccionada?</p>		<p>Como se observa, salvo un caso aislado, este indicador es otra falla sistémica de los casos analizados. La ciudadanía en general no sabe cuáles son los canales con los que cuenta para acceder a la información.</p>
<p>Indicadores sobre efectividad (39 - 46)</p>		
<p>INDICADOR Y CALIFICACIÓN</p>		<p>COMENTARIOS</p>
<p>39 - ¿Hasta qué punto llegó la información relevante en el caso seleccionado al público relevante en tiempo?</p>		<p>Como se observa, hay una calificación muy heterogénea de este indicador. En general, hubo grandes problemas para que la información llegara al público en tiempo. Sin embargo, hay algunos casos que fueron exitosos en este sentido.</p>
<p>41 - ¿Hasta qué punto la información condujo a acciones deliberadas para evitar o reducir impactos negativos sobre el medio ambiente o salud humana?</p>		<p>El gráfico muestra que el acceso a la información es una variable determinante al momento de pensar en estrategias para reducir impactos negativos sobre el ambiente o la salud humana.</p>
<p>46 - ¿Hasta qué punto el involucrar a la organización de la sociedad civil facilitó el acceso a la información en el caso seleccionado?</p>		<p>Este es otro gráfico que vincula de manera clara una variable con el resultado esperado. El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen un efecto positivo directo en el acceso efectivo a la</p>

		información pública.
--	---	----------------------

3.3.2 RECOMENDACIONES

3.3.2.1 LEY

- Se deben hacer esfuerzos en los diferentes niveles jurisdiccionales para que haya una verdadera complementación de las distintas normas y para que haya criterios claros respecto a la aplicabilidad de ciertas normas (reglamentación de normas de presupuestos mínimos, aplicabilidad de Ley provincial en municipios, etc.)
- A pesar de que los marcos normativos de acceso a la información son en generales protectorios de ese derecho, aún hay espacio para mejorar. Hay fallas que se repiten en los diferentes niveles legales y por ello se hacen las siguientes recomendaciones:
 - Se deben establecer obligaciones específicas de difundir proactivamente información pública ambiental
 - Se debe establecer la necesaria aplicación de un test de daño para mantener la información como confidencial
 - Se deben establecer las excepciones de manera concreta y precisa, restringiendo el margen de discrecionalidad al momento de decidir qué información se va a entregar.
 - Se debe vincular a las obligaciones de proveer información con la posibilidad de involucrarse en procesos participativos de toma de decisiones públicas.
- Se deben establecer marcos claros para situación de interrelación de intereses públicos de la comunidad en general y del gobierno y privados, especialmente vinculados con secreto comercial y manejo de estrategias empresariales.
- Se debería comenzar a establecer vinculaciones entre la normativa de buenas prácticas a nivel empresarial y las obligaciones legales. Un criterio para comenzar podría ser exigir cierto tipo de obligaciones sólo a las empresas grandes (en función de criterios a determinar). Existen muchas buenas prácticas empresariales que podrían facilitar mucho el acceso a la información pública.

- Dejando de lado el nivel nacional, se deben establecer la obligación de generar informes del estado del ambiente en los restantes niveles gubernamentales: provincias y municipios.

3.3.2.2 ESFUERZO

- Debe haber mayor capacitación para que las agencias públicas sean capaces de desarrollar planes para que la diseminación de información llegue a los actores relevantes. De esta forma se superarían criterios formalistas para entender una información como accesible.
- Se deben establecer canales especializados para la tramitación de pedidos de información. Así, se evitaría que los pedidos de información corran bajo trámites que responden a reclamos administrativos, lo cual conspira contra la celeridad en el proceso.
- Se deben prever recursos para capacitación del personal encargado del manejo de la información pública ambiental de las agencias públicas.
- Se deben vincular las áreas técnicas encargadas de generar y procesar información con aquellas de tipo más político que permitan un enlace más directo con la comunidad.
- Respecto al manejo institucional de información pública ambiental, debe haber una instancia central encargada de asegurar la precisión de la información (especialmente en situaciones de emergencia). Al mismo tiempo, deben existir canales descentralizados para el acceso a la información pública ambiental.
- Se deben establecer canales específicos para hacer accesible la información que excedan las páginas web y los boletines oficiales.
- Se deben ejercer las facultades para crear regímenes de monitoreo de información específicos para los distintos tipos de actividad.
- Se deben asegurar esfuerzos presupuestarios estables en los sistemas de información pública ambiental. Así, se puede asegurar un funcionamiento estable mínimo a lo largo del tiempo.
- La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación debe realizar el informe anual del estado del ambiente tal cual lo establece la Ley General del Ambiente.
- Deben establecerse regímenes de sanciones e incentivos para que los funcionarios públicos cumplan con sus deberes en cuanto al acceso a información pública ambiental. Respecto a los incentivos, se deben establecer no sólo respecto de los

deberes legales sino también de aquellas buenas prácticas que se desean impulsar dentro de las agencias públicas.

- Se deben crear o mejorar (en el caso de que existan) las guías para facilitar el acceso a la información pública.

3.3.2.3 EFECTIVIDAD

- Deben desarrollarse instancias de capacitación para instituciones y organizaciones de la sociedad civil que puedan diseminar esas capacidades y conocimientos a la comunidad
- Se debe ofrecer asistencia técnica por parte de la agencia pública al momento de presentar un pedido de información pública ambiental. Esto exigiría cambiar la cultura interna de los funcionarios públicos que en su mayoría entienden los pedidos de información como meros actos de oposición política.
- Se deben promover las alianzas de Organizaciones de la Sociedad civil con medios de comunicación ya que tiene muy buenas posibilidades de impacto en políticas públicas vinculadas a temas de acceso a la información y transparencia en cuestiones ambientales.

3.3.3 RECOMENDACIONES EN CASOS DE AGUA

- La normativa debería asegurar el monitoreo del estado del agua y de las napas subterráneas, como así también la calidad del aire de toda cuenca; a la vez debería garantizarse también su publicación –preferentemente en página web- cada dos/tres/cuatro meses.
- La normativa debería asegurar que la autoridad de Cuenca confeccione un mapa sociodemográfico, como así también que se lleven adelante encuestas de factores ambientales de riesgo para determinar la población en riesgo.
- La normativa debería asegurar la elaboración de un diagnóstico de base para todas las enfermedades, que discrimine patologías producidas por la contaminación de otras patologías no dependientes de aquellos factores.
- Todo programa o plan de saneamiento debe ser formulado de manera clara y sencillo, a la vez debe contar con todos los componentes técnicos necesarios, a fin de que pueda ser comprensible por la comunidad y pueda ser evaluado su competencia y eficacia.

- Toda autoridad de Cuenca debería adoptar un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general, con datos completos y actualizados de los problemas relevados, las acciones a realizar, sus cronogramas y costos.

3.3.4 RECOMENDACIONES EN CASOS DE POBREZA

- Como se planteó antes, en situaciones de emergencias, las comunidades pobres son quienes más sufren los impactos de las situaciones de emergencia y que son también ellos quienes tienen menos oportunidades de incidir en los procesos de toma de decisión. Por ello, se deben hacer esfuerzos específicos para acercar información pública ambiental a las comunidades pobres que se encuentran afectadas por situaciones de emergencia.
- Se deben fortalecer mecanismos de acceso a la información alternativos a las páginas web ya que grandes sectores de la población no tienen acceso a esas tecnologías.
- Las agencias gubernamentales deberían desarrollar estrategias de enlace con organizaciones de base para tener un contacto más directo con las comunidades con menores recursos
- Se deben establecer mecanismos excepcionales para que la reproducción de la información sea a cargo del Estado cuando el peticionante sea una persona de bajos recursos.

4 ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana repercute directamente en la calidad de la democracia de un Estado. La posibilidad de informarse sobre temas de interés y repercusión pública, y de proponer alternativas para resolverlos, aportando a la construcción de las decisiones, en conjunto con el gobierno, define el rol de la ciudadanía. La idea cardinal de las democracias representativas modernas, según la cual los ciudadanos sólo actúan cuando se trata de elegir a sus gobernantes, aparece insuficiente frente a las complejidades de la convivencia global.

Se plantea la necesidad de un rol activo de la población en las cuestiones públicas. De tal modo, al concepto de democracia representativa se le agrega, ahora, la calificación de participativa.²⁰ En este modelo de democracia, los destinatarios de las políticas públicas son protagonistas del proceso de desarrollo de las mismas y no sólo receptores de su ejecución.

La participación pública, aporta instrumentos aptos para transparentar y legitimar los procesos de toma de decisiones. Permite espacios de diálogo en la interacción e integración de gobernantes y actores sociales de diversa índole.

La integración de los diferentes actores, en los procesos sociales y políticos en los que se deciden cuestiones que los afectan, constituye una herramienta útil para establecer prioridades, ofrecer soluciones, preparar, ejecutar, y tomar mejores decisiones.

Las observaciones y recomendaciones de la sociedad civil, permiten la suma de conocimientos prácticos y teóricos sobre los temas a decidir, que pueden escapar a las propuestas de los representantes. En este sentido, y también inversamente, estos espacios fomentan el aprendizaje. Además, las políticas así generadas, tienden a tener una efectividad mucho mayor que las impuestas discrecionalmente.

Para garantizar la calidad de la participación, debe asegurarse el acceso a información pertinente, completa, objetiva, adecuada y de fácil comprensión por los participantes. La desinformación y la información inexacta la afectan sustancialmente.

La participación puede, también, ayudar a la detección temprana de riesgos ambientales, en tanto fortalecen el ejercicio del control por parte de la ciudadanía. Asimismo, respecto a los conflictos socio-ambientales, la participación y el acceso a la información actúan como disipadores de tensiones. Por una parte, las demandas de las comunidades afectadas encuentran interlocutores válidos en los responsables de los proyectos, con posibilidades de obtener respuestas satisfactorias o, cuando menos, sentirse parte de estos procesos de toma de decisión. Por otra parte, la posibilidad de contar oportunamente con información relevante y veraz impulsa la asunción de roles constructivos por parte de la ciudadanía²¹.

²⁰ Tarak, Pedro, y Sabsay, Daniel, "La Participación Vecinal y la Gestión del Medio ambiente", FARN, Buenos Aires, 1995, pp. 3-5.

²¹ Carballo, Juan, "Participación Pública y Acceso a la Información en Proyectos de Desarrollo", CEDHA, Córdoba, 2008



A continuación, se evalúa la calidad del acceso a la participación pública en la República Argentina. Las garantías legales vigentes en torno a su fortalecimiento, y su efectividad en los casos estudiados. También se evaluarán los esfuerzos gubernamentales por generar espacios participativos, y asegurar su eficacia mediante políticas, lineamientos, y acciones concretas dirigidas a reforzar las capacidades institucionales y de los distintos participantes, así como a asegurar métodos eficientes de participación.

4.1 MARCO LEGAL

La legislación de la República Argentina es abundante y excedería los fines de éste análisis hacer un relevamiento de la dispersa normativa vigente en las diferentes esferas de gobierno. A los fines de éste análisis se han tomado las normas-marco vigentes a nivel nacional y provincial y aquellas que, por su incidencia en los casos de estudio y en determinadas materias como la administración de los recursos hídricos, han resultado relevantes a lo largo de la investigación.

4.1.1 NIVEL CONSTITUCIONAL. TRATADOS INTERNACIONALES

La Constitución Nacional no menciona en términos generales el derecho a la participación, si bien recepta la forma democrática participativa, estableciendo en su Art. 37 *“esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular”*. Luego, incorpora en sus Art. 39 y 40 dos mecanismos de democracia semidirecta:

- La iniciativa legislativa popular, se habilita a todos los ciudadanos a presentar proyectos de Ley en la Cámara de Diputados, con la garantía de que serán tratados en un término no mayor de doce meses, desde su presentación. Con exclusión de las normas referidas a la reforma constitucional, los tratados internacionales, los tributos, el presupuesto y lo concerniente a la materia penal. (La reglamentación de este mecanismo limita esta posibilidad a la presentación por un número de electores que representen el uno y medio por ciento del padrón utilizado para la última elección de diputados nacionales y represente al menos a seis (6) distritos electorales.)
- La consulta popular, mecanismo por medio del cual los legisladores pueden someter a la opinión de la ciudadanía un proyecto de Ley, y en caso del voto afirmativo del proyecto por el pueblo, se promulga la Ley automáticamente. Pudiendo también convocarse a la misma con el carácter de no vinculante.

El Art. 75 inciso 17, se limita a incluir como atribución del Congreso de la Nación, asegurar la participación a los pueblos indígenas argentinos en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan.

Numerosos acuerdos internacionales, declaraciones, planes de acción han subrayado la importancia y necesidad de avanzar hacia el desarrollo sustentable a través de una mayor participación ciudadana. Tal como se hizo referencia en el apartado “Legislación General” la Constitución Nacional incorpora algunos Instrumentos Internacionales de derechos humanos, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos. Así, El artículo 21

de la CADH incluye el *“Derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;”*.

En ese marco, el documento internacional de mayor relevancia en lo sustancial, es La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), suscrita por más de cien jefes de Estado y de Gobierno, la cual establece en su Principio 10 que *“... el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda... Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos...”*

Cómo surge de los instrumentos citados, está dado en Argentina un marco favorable para el desarrollo de la participación en el ejercicio de los derechos políticos, que se ha ido desarrollado paulatinamente, tendiendo a ampliar las precauciones legales para favorecer este derecho que se presenta como eje de la democracia participativa.

4.1.2 MARCO NORMATIVO NACIONAL INFRACONSTITUCIONAL

4.1.2.1 EL ACCESO A LA PARTICIPACIÓN EN LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE, “de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” N° 25.675

La LGA en su carácter de Ley de presupuestos mínimos de política ambiental, genera los estándares básicos que las jurisdicciones subnacionales deben proteger, limitando sus autonomías, con el fin de asegurar bases protectorias uniformes para todo el territorio nacional, que podrán ser mejoradas, más no transgredidas por los estados subnacionales. Su Art. 2º establece como uno de los objetivos de la política ambiental nacional *“fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”*. Más adelante especifica, que el proceso de ordenamiento ambiental deberá *“asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.”*²²

En su Capítulo referido a participación ciudadana, se establece el derecho de toda persona a *“a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.”*²³. artículo seguido, establece un mandato para las autoridades estatales: *“deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”*²⁴. Sin embargo, baja los estándares al establecer que la opinión u objeción de los participantes no

²² Esto último es tomado luego por la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.

²³ Art. 19, LGA, Promulgada el 27 de Noviembre de 2002.

²⁴ Art. 20, LGA, Promulgada el 27 de Noviembre de 2002.

será vinculante para las autoridades convocantes, si bien cuando éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, deberán fundamentarla y hacerla pública.

Por último se establece en su Art. 21 que *“La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.”*. Este artículo, se ha vuelto esencial en tanto viene suplantando la falta de una norma de presupuestos mínimos en materia de Evaluación de Impacto Ambiental que estandarice requisitos básicos en tal materia.

El artículo 21, si bien plantea la obligatoriedad del uso de los instrumentos en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y Ordenamiento Territorial, no es taxativo. Esto surge de la lectura del mismo, en combinación con el artículo 20 que señala la necesidad de institucionalizar estos mecanismos para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos para el ambiente.

En cuanto a la obligación de las autoridades convocantes de fundamentar la opinión contraria a los resultados de la audiencia o consulta pública, se resaltó que ante la falta de este elemento en el proceso de adopción de decisiones, el acto administrativo se tornaría nulo.

Puede inferirse que, ante la ausencia de convocatoria a un mecanismo de participación ciudadana en un proceso de autorización de actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, el acto administrativo también se tornaría nulo²⁵.

4.1.2.2 EL COFEMA

La misma norma 25.675 incluye en su anexo el Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente, creado como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros. El mismo, si bien no se lo menciona en este documento, cumple un rol muy importante, en la implementación de los aspectos operativos que hagan eficiente cualquier proceso de participación pública, por ejemplo en el conocimiento de la difusión de la convocatoria en las provincias y en la publicidad de los resultados.

4.1.2.3 EL ACCESO A LA PARTICIPACIÓN EN EL DECRETO NACIONAL N° 1172/03

Este decreto está inspirado en principios de transparencia de los actos de gobierno, y propone herramientas que amplían la participación ciudadana en procesos decisorios de la administración. Así, establece entre sus considerandos: *“Que la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que*

²⁵ “Conclusiones del taller sobre presupuestos mínimos de protección ambiental: Ley general del ambiente y participación pública”. Organizado por FARN en cooperación con el centro de derecho ambiental de la UICN, realizado el 22 de Mayo de 2003.

todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones —no obstante su carácter no vinculante— deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.”

Las Audiencias Públicas constituyen, un espacio institucional de participación donde la ciudadanía puede influir en las definiciones respecto de las políticas públicas de un Estado, que es precisamente lo que busca una democracia participativa²⁶. El citado decreto aprueba en su Anexo I el funcionamiento de las mismas, cuando éstas se realicen bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Se establecen en él como principios básicos la igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad; premitiéndose que participe toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la Audiencia Pública. Se incluye, además del reglamento general para Audiencias Públicas, el de Acceso a la Información en el marco del PEN, y ciertos reglamentos específicos sobre:

- Las Audiencias de Gestión de Interés, pensadas para toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional;
- La Elaboración Participativa de Normas, mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de Ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación;
- Las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, como instancia de participación en la cual el Órgano de Dirección habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que observe el proceso de toma de decisiones, con el objeto de permitir una efectiva participación ciudadana para juzgar adecuadamente los reales motivos por los que se adoptan las decisiones que afectan a los usuarios.

Es importante señalar que en los propios considerandos del decreto, se reconoce que el derecho al acceso a la información pública es un prerrequisito de la participación que

²⁶ Informe Final 2005 - Programa de Seguimiento y Fortalecimiento de Audiencias Públicas en la Ciudad de Córdoba, Fundación Geos

permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman a diario. Si bien el decreto rige sólo en el ámbito del PEN, ha sido usado como modelo en varias jurisdicciones, cuando no se ha contado con este tipo de reglamentos, o no se ha estado conforme con los existentes.

4.1.2.4 LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS AMBIENTALES, PARA LA PRESERVACIÓN DE LAS AGUAS, SU APROVECHAMIENTO Y USO RACIONAL N° 25.688. COMITÉS DE CUENCAS HÍDRICAS

La citada norma prevé el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, regulando las Cuencas hídricas superficiales y los Comités de cuencas hídricas. En su Art. 3 expresa que las cuencas hídricas, como unidad ambiental de gestión del recurso, se consideran indivisibles. Consecuentemente, crea para las cuencas interjurisdiccionales, los *"Comités de Cuencas Hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas"*.

Se contempla a su vez, la posibilidad de que los Comités agrupen o subdividan a las cuencas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.

Las cuencas hídricas interjurisdiccionales de nuestro país presentan una importante complejidad institucional y legal, teniendo en cuenta la distribución de competencias ambientales constitucionales. No colabora con esto, que la ley nacional guarde silencio respecto de la composición de los Comités. Solo determina al respecto que: *"Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen"*. Entendemos por esto que la norma supone la integración del Comité con representantes de todas las jurisdicciones involucradas en la cuenca.

4.1.3 MARCO LEGAL EN JURISDICCIONES AUTÓNOMAS

4.1.3.1 BUENOS AIRES

4.1.3.1.1 La Constitución de la provincia de Buenos Aires establece algunas formas de democracia semidirecta. Incluye la iniciativa legislativa, la consulta popular y la consulta popular para la promulgación de proyectos de Ley, es decir una forma de participación de los destinatarios del poder, en la sanción de las normas. Deja además abierta a la legislatura, la posibilidad de legislar sobre formas de participación no incluidas en la Constitución. Además, los Arts. 13 y 14 aseguran la libertad de expresión y el derecho de reunión, requisitos indispensables para el ejercicio del derecho de participar en la cosa pública. Finalmente, el Art. 28 establece que *"La provincia deberá...garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales"*.

Esto implica un alto grado de reconocimiento normativo del derecho en estudio.

- 4.1.3.1.2 La Ley de Ambiente Provincial 11.723²⁷ establece en su Art. 2 la obligación del Estado provincial de garantizar a sus habitantes la participación en los procesos en que está involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general. Luego la misma norma expresa que toda la política provincial debe garantizar los derechos reconocidos en el Art. 2.

Además de las normas genéricas, en el sector de la Ley dedicado a la evaluación de impacto ambiental, se desarrollan técnicas específicas de participación. La Ley prevé que la autoridad competente debe -luego de analizado el estudio técnico de impacto ambiental y de determinado el trámite a adoptar- permitir la participación de los ciudadanos a efectos de contradecir el proyecto en caso de desacuerdo. Para que esto suceda, la autoridad debe publicar el proyecto, en el listado de evaluaciones recibidas, a los fines de conocer la opinión ciudadana al respecto. Para facilitar esto, se dispone que “los habitantes de la provincia podrán solicitar la evaluaciones de impacto ambiental presentadas”. En cuanto a la forma en que los particulares pueden ingresar en el trámite, el Art. 18 regla el derecho a favor de las personas –físicas o jurídicas- “interesadas” de ingresar observaciones al proyecto. El elemento limitante está dado por la falta de descentralización del mecanismo, pues muchas actividades a instalarse en el interior de la provincia, llevan el trámite en el ámbito de la ciudad capital (La Plata), a muchos kilómetros de distancia de donde la gente deberá presentar las observaciones. Por último la Ley permite optar entre seguir el procedimiento ordinario de observaciones o convocar a audiencia pública, para completar la decisión política aprobatoria o desestimatoria del proyecto.

En lo que se refiere a aguas, se establece como principio la participación de los usuarios en la generación de la política hidráulica. Completando dicha prerrogativa, se prevé la creación de Comités de Cuencas en los que participarán el Estado provincial, los municipios involucrados, y las entidades intermedias con asiento en la zona, así como las demás personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que en cada caso se estime conveniente. Entre otros, se han creado el Comité de Cuenca Reconquista -COMIREC- y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo -ACUMAR-, ambos objeto de estudio en los casos seleccionados para realizar este informe.

- 4.1.3.1.3 El Código de Aguas de la provincia, instaura mecanismos tales como la audiencia pública en los procesos de otorgamiento de concesión del aprovechamiento del recurso, a donde se deben citar al intendente y al concejo

²⁷ Para realizar este análisis, se tomaron datos del libro “Acceso a la Información y Participación Pública en Materia Ambiental” publicado por CEDHA, FARN Y AMEAI en 2006

deliberante de los partidos afectados y a los demás interesados en obtener la concesión u oponerse a ella. Establece también la consulta pública para, una vez concluido el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a fin de receptar las opiniones de los posibles damnificados. Es notable el déficit que significa aquí el hecho de que se prevé el ingreso del ciudadano recién al final, cuando la decisión está prácticamente adoptada, y no durante el proceso de análisis. Carece además este procedimiento de mecanismos ágiles para recurrir, ante las denegatorias a la participación o del acceso a la información ante la justicia revisora.

4.1.3.2 CÓRDOBA

4.1.3.2.1 La Constitución de la Provincia de Córdoba, plantea expresamente en su preámbulo que se busca *“el definitivo establecimiento de una democracia pluralista y participativa”*. Se hace referencia a la importancia de la participación en el artículo 3 de la misma y posteriormente en el artículo 8 se menciona al Estado Provincial como encargado de promover una *“sociedad participativa”* e inmediatamente, en el artículo siguiente establece que el Estado debe establecer *“las condiciones para hacer real y efectiva la plena participación política, económica, social y cultural de todas las personas y asociaciones”*. El Art. 30 plantea la participación en la vida política como un derecho-deber del ciudadano, y posteriormente se regulan los típicos mecanismos de democracia semidirecta: Iniciativa Popular, Consulta Popular y Referéndum.

Además, hace específica referencia a las Audiencias Públicas al establecer el sistema de doble lectura para decisiones legislativas de marcada trascendencia, como la declaración de Reforma de la Constitución o la Ley de presupuesto.

En los casos establecidos en el artículo 106, entre la primera y la segunda lectura puede existir una Audiencia Pública. No son obligatorias, pero la Constitución las sugiere como una alternativa importante para mejorar la calidad de las decisiones.

4.1.3.2.2 Ley 8.835 Carta del Ciudadano, aborda el derecho a la participación pública desde una perspectiva amplia, presentándose como un avance en esta materia, desde que establece como sujetos activos de este derecho a todos los ciudadanos, quienes pueden exigir del Estado la participación en los procesos de toma de decisiones a través de opiniones y críticas sobre los servicios públicos. En igual sentido, obliga a las autoridades gubernamentales a arbitrar los medios para recibir y procesar –en forma orgánica y permanente- las opiniones y evaluaciones de los usuarios.

4.1.3.2.3 Ley 9001 Audiencia Pública Legislativa Esta Ley, establece este mecanismo para dos casos: el procedimiento constitucional de doble lectura y el procedimiento

de designación del Fiscal General, de los Fiscales Adjuntos y de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, que tiene carácter público, según lo establece el inciso 42 del artículo 104 de la Constitución de la Provincia.

- 4.1.3.2.4 Decreto provincial N° 2131 de Impacto Ambiental, establece que es facultad de la Secretaría de Ambiente de la provincia convocar a audiencia pública y actuar como coordinador y moderador del encuentro. Da amplias facultades de participación, en cuanto los legitimados para hacerlo, y hace expresa alusión a la importancia de informar a las autoridades municipales potencialmente afectadas.
- 4.1.3.2.5 Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba²⁸ tiene muchas semejanzas con la Constitución Provincial., en primera instancia, hace referencia tanto en su preámbulo como en su artículo 4 que corresponde al Municipio la democracia de tipo participativa. Su Art.9 habla de los vecinos, "*protagonistas y artífices de la vida cotidiana*", y afirma que ellos tienen el derecho a la participación política así como el de peticionar a las autoridades y obtener respuestas. Posteriormente, en el artículo 12, se hace referencia a la participación cívica como un deber de todo vecino. Establece que el Municipio promueve y garantiza la participación política y social de los vecinos en el desarrollo de la política local, respeta su capacidad para aportar ideas y propuestas que mejoren su funcionamiento y crea los institutos y organizaciones necesarios que posibiliten el ejercicio de ese derecho.

Las Audiencias Públicas encuentran su reconocimiento en el mecanismo de doble lectura que se establece en el artículo 78 que las hace obligatorias para las ordenanzas que dispongan privatización de obras, servicios y funciones municipales, municipalización de servicios, concesiones de servicios o sobre los bienes del Estado, creación de entidades descentralizadas, aprobación de los pliegos de bases y condiciones para la concesión de obras y servicios públicos, etc. Además en el art 150 se prevé la posibilidad de que sean solicitadas por por vecinos o entidades representativas o convocadas a instancia del Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo.

4.1.3.3 SANTA FE

- 4.1.3.3.1 Ley N° 11717 General de Medio Ambiente Provincial, establece como uno de sus objetivos principales "*garantizar la participación ciudadana*" y la obligación de fomentar y desarrollar "*iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones ambientales*". En este sentido, prevé la Creación del Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable como un órgano asesor consultivo, no vinculante, de la Secretaría. Dicho Consejo puede invitar a participar en las sesiones y trabajos a representantes de ONGs

²⁸ Informe Final 2005 - Programa de Seguimiento y Fortalecimiento de Audiencias Públicas en la Ciudad de Córdoba, Fundación Geos



legalmente constituidas, Organizaciones intermedias, Colegios de profesionales, Universidades y a toda persona física o jurídica que a juicio de la Secretaría pudiere aportar sus conocimientos para el buen desempeño del Consejo. prevé en su Cap. V "Mecanismos de Participación Ciudadana", que la Secretaría de Estado de medio Ambiente y desarrollo Sustentable convoque a Audiencias Públicas, de carácter no vinculante, cuya convocatoria debe realizarse a través de los *"medios de comunicación oral, escrito y televisivo de mayor difusión, con un mínimo de 30 días de anticipación, poniéndose a disposición de los particulares en igual plazo, toda la información sobre el proyecto objeto de la audiencia"* (Art. 13)

Otras instancias que permiten al público participar de la toma de decisiones y colaborar con la Secretaría en aspectos como la concientización y la educación ambiental, son los Parlamentos Estudiantiles Ambientales y el cuerpo de protectores Ambientales.

Por último, la legislación exige que la gestión de todas las áreas naturales protegidas deben hacerse mediante planes estratégicos que contemplen la participación de las comunidades locales en su gestión, monitoreo y vigilancia.

- 4.1.3.3.2 El Decreto provincial N° 1292, reglamentario de la Ley N° 11717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Santa Fe, establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable tiene competencia en los aspectos referidos a la promoción y desarrollo de la información y capacitación de los empleados y funcionarios de la Administración Pública Provincial y de la población en general en todo lo concerniente al medio ambiente y los recursos naturales.
- 4.1.3.3.3 Ordenanza N° 7040 del municipio de Rosario, consagra y regula el Instituto de la Audiencia Pública. Obliga a la dependencia responsable a convocar a la Audiencia Pública con 30 días de antelación y debiendo el convocante garantizar la difusión de la fecha, hora, lugar tema que motiva la audiencia, a través de todos los medios que considere necesario. La información que debe estar disponible para el ciudadano es la siguiente: lugar, fecha, hora, orden del día, breve sumario del asunto a tratar, lugar a donde pueda acudir para obtener una copia del proyecto de discusión, lugar teléfono y correo electrónico, y plazo para solicitar la intervención oral durante la Audiencia, y también de los peritos y testigos, tiempo de duración de las exposiciones, especificación de la autoridad convocante y lugar donde estarán habilitados los registros de inscripción.

El Plan Estratégico Provincial y la Asambleas Ciudadanas, desde el año 2008 la provincia de Santa Fe cuenta un Plan Estratégico Provincial. Dicho Plan es el resultado de un proceso de deliberación, cumplido a lo largo del año 2008 y 2009, en el que miles de ciudadanos santafesinos se reunieron en las Asambleas Ciudadanas, participando de un debate amplio y abierto con el objetivo de pensar en el futuro de la provincia.



Las Asambleas se realizaron en los distintos Nodos de cada una de las cinco Regiones del territorio provincial, permitiendo esto formular proyectos de acuerdo a la problemática de cada región. De esa ronda de diagnóstico nace el Plan Estratégico con más de 250 proyectos elegidos por la ciudadanía. En el año 2009 se volvieron a realizar dos nuevas rondas de Asambleas ciudadanas. Se trabajó en la identificación y priorización de los proyectos por región, y luego en la perspectiva de la rendición de cuentas.

4.2 ANÁLISIS DE CASOS

4.2.1 PRESENTACIÓN

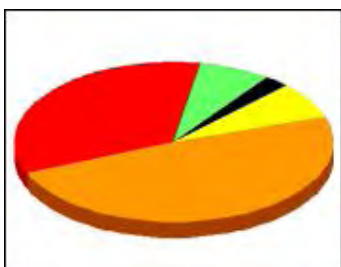
CASO	TIPO	MARCO LEGAL APLICABLE
1. Cuenca Matanza Riachuelo	Creación de políticas - Pobreza	Ley N° 26.168 Decreto Nacional N° 1172/2003
2. Cuenca Reconquista	Creación de políticas - Pobreza	Ley Provincial de Buenos Aires N° 11.723
3. Protección De Bosques Nativos: Ley De Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, Provincia de Córdoba.	Creación de políticas	Ley N° 26.331
4. Proceso Licitatorio Del Nuevo Contrato de Recolección de Basura, Córdoba	Decisiones regulatorias	Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba
5. Recolección de Residuos Sólidos Urbanos, Plan Basura Cero, Ciudad de Rosario	Decisiones regulatorias - Proyecto Gubernamental	Ordenanza N° 7.600/03 Decreto N° 2843/07 Ordenanza N° 8.335
6. Instalación de Hipermercado en la Ciudad de Córdoba	Decisiones sobre proyectos	Ordenanza N° 9847
7. Renegociación del Contrato de Aguas Cordobesas	Agua	Ley Provincial de Córdoba N° 9.279
8. Crisis del Recurso Pesquero en el Río Paraná	Agua	Ley N° 12.212

4.2.1.1 GRÁFICOS GENERALES DE LOS CASOS DE ACCESO A PARTICIPACIÓN

A continuación, se presentan la descripción general de cada uno de los casos. A su vez, se acompaña esa presentación con un gráfico que resume la calificación de cada caso en particular en los indicadores relativos al eje de Acceso a la Participación.

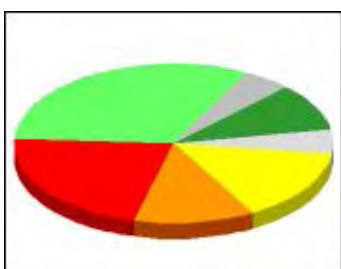


Creación de políticas - Pobreza



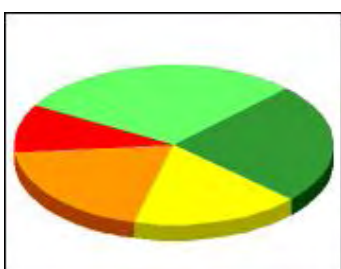
CUENCA MATANZA RIACHUELO

El caso fue escogido para evaluar la efectiva participación en un proceso puntual. La importancia de éste radica en que fue llevado adelante por la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, un ente creado por Ley a fines del 2006; y que tiene entre sus objetivos la integración de organizaciones de la sociedad civil.



CUENCA RECONQUISTA

El caso fue escogido por distintas razones, en principio se trata de un caso de una cuenca hídrica que atraviesa dieciocho localidades, todas ellas linderas a la Capital Federal, con una población con altos niveles de vulnerabilidad social. Es la segunda cuenca hídrica más contaminada en la Argentina. En las últimas décadas hubo distintas políticas públicas que tenían como fin su saneamiento, finalmente en el año 2006 se creó una Autoridad de Cuenca que prevé la participación pública en ella. Se evaluó su real intervención.

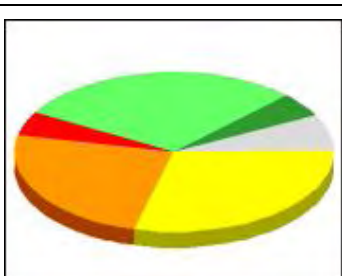
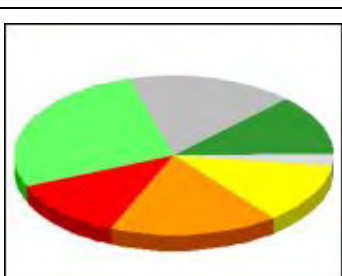


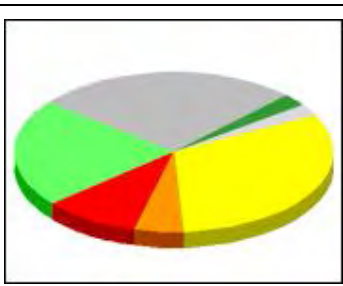
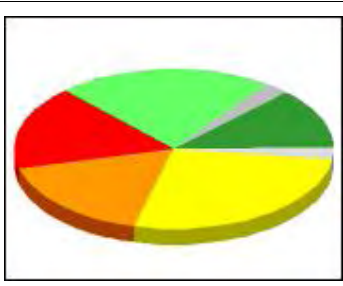
PROTECCIÓN DE BOSQUES NATIVOS: LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS BOSQUES NATIVOS, PROVINCIA DE CÓRDOBA.

El caso se enmarca en la disposición de la Ley de presupuestos mínimos 26.331, que sancionada en noviembre de 2007, establece las bases para un ordenamiento territorial de los bosques nativos del territorio nacional. La misma prevé la obligatoriedad de un proceso participativo como paso previo a la sanción de la ley ordenatoria del territorio de cada provincia. Se estudió el caso cordobés en las diferentes etapas del proceso de elaboración del plan de ordenamiento territorial y las repercusiones del mismo en la sociedad tanto como en las distintas esferas estatales.

Decisiones regulatorias



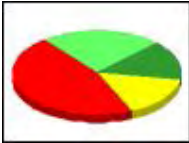
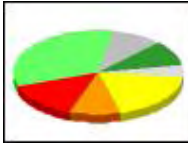
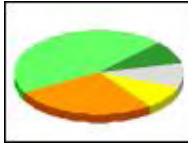
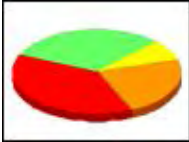

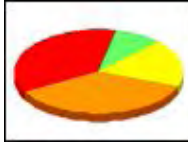

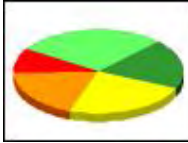
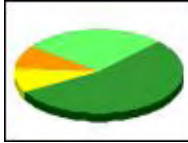
	<p>LICITACIÓN DEL NUEVO CONTRATO DE BASURA EN CÓRDOBA</p> <p>Desde hace prácticamente 40 años, en Córdoba, capital de la Provincia del mismo nombre, y ciudad con más de 1,3 millones de habitantes, el sistema de recolección de la basura se encontraba a cargo de empresas de capitales privados. Los costos de recolección y tratamiento de residuos, constituye el segundo gasto de la Municipalidad luego de los sueldos a los empleados municipales. Para la licitación se convocó a la participación de los vecinos de la ciudad a una Audiencia Pública, en proceso de doble lectura conforme lo indica la Carta Orgánica. Finalmente la Municipalidad a través de la empresa Córdoba Recicla Sociedad del Estado, se hizo cargo del servicio, ya que ninguna de las propuestas de empresas privadas satisfacía los requisitos de los pliegos. El servicio se presta desde Febrero de 2009, con reclamos de vecinos de la localidad de Bower (vecinos a Potrero del Estado donde se depositan los residuos), por el proceso de audiencia que consideran no los tuvo en cuenta, y por la falta de solución de fondo a la montaña de basura.</p>
<p>Decisiones regulatorias - Proyecto Gubernamental</p>	
	<p>RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, PLAN BASURA CERO, CIUDAD DE ROSARIO</p> <p>En febrero del 2008 se realizó una Audiencia Pública en la Municipalidad de Rosario, sobre el pliego de llamado a licitación pública nacional e internacional para la contratación del Servicio de Higiene Urbana y Gestión de Residuos de la ciudad. En esta oportunidad los vecinos opinaron sobre el nuevo sistema de recolección de residuos y los grupos ecologistas presentaron observaciones y sugerencias para la redacción final del pliego, antes del tratamiento del mismo en el Concejo Municipal.</p>
<p>Decisiones sobre proyectos</p>	

	<p>INSTALACIÓN DE HIPERMERCADO EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA</p> <p>Durante el año 2007, la Municipalidad de Córdoba aprobó un pedido para autorizar la construcción de un hipermercado en la zona norte de la ciudad. Durante el proceso de toma de decisión pública respecto a la posibilidad de autorizar este proyecto, se realizó una audiencia pública. Este caso se seleccionó porque responde a un tipo de decisión que se repite con muchísima frecuencia. Además, esta decisión contó con la instrumentación de un espacio de participación (lo que no sucede con tanta frecuencia). Así, el análisis de este caso permite referirnos a las potencialidades que brinda la generación de un espacio de participación en un tipo de decisión de alta frecuencia. Los impactos ambientales del proyecto en cuestión se centran dentro de un contexto urbano y, quizás por eso, no tienen una gravitación tan alta en variables como la biodiversidad o el cambio climático. Sin embargo, teniendo en cuenta la frecuencia con que se toman este tipo de decisiones, lo consideramos un aporte valioso pensando en proyectar estándares de desarrollo sustentable también a nivel urbano.</p>
<p>Acceso a la participación – Metodología específica de Agua</p>	
	<p>CRISIS DEL RECURSO PESQUERO EN EL RÍO PARANÁ</p> <p>El río Paraná, perteneciente a la Cuenca del Plata, es el segundo río de importancia en Sudamérica y el cuarto en el mundo por su extensión, caudal y diversidad biológica. En los últimos 5 años la pesca industrial en el río Paraná medio ha generado una crisis del recurso pesquero por la exagerada pesca de la especie sábalo para su exportación. En el año 2005 un grupo de vecinos de la ciudad de Reconquista, presentaron ante la justicia un recurso de amparo ante la falta de un plan de manejo sustentable para el recurso pesquero de las cuencas de los ríos Correntoso, San Jerónimo y San Javier.</p> <p>La Cámara de Apelación en lo Civil, Comercial y Laboral de Reconquista resolvió ordenar a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable De Santa Fe</p>

	<p>a presentar, en un plazo de 90 días, un Plan de Manejo Sustentable de preservación y recomposición de la fauna ictícola y recurso pesquero, y dentro del mismo plazo, a convocar a la Audiencia Pública Anual y poner en funcionamiento los Consejos Regionales Pesqueros.</p>
	<p>NUEVO CONTRATO DEL AGUA EN CÓRDOBA - DECISIONES REGULATORIAS</p> <p>El 28 de Diciembre del 2005, dos días antes de que culmine el año lectivo y entre dos fechas festivas, la Provincia de Córdoba firmo un Acuerdo de Renegociación del Contrato de Concesión del Servicio Público de Suministro de Agua Potable de la ciudad de Córdoba. El caso es paradigmático en tanto expresa varias de las irregularidades que están presentes en los contratos de concesión de servicios públicos. Al mismo tiempo permite ver cómo las instancias participativas son aprovechadas por los gobernantes, con la finalidad de transparentar sus decisiones y conseguir su legitimación por parte de los votantes. Expresa también las falencias de los procesos participativos, cuando son instituidos con criterios meramente formalistas</p>

4.2.2 CREACIÓN DE POLÍTICAS

Los casos estudiados comprenden distintas experiencias participativas en materia de la formulación participativa de políticas, estrategias, planes, programas y legislación subnacionales. Se distinguirán las experiencias enmarcadas en la intervención de los Comités de Cuencas, de la iniciativa incluida en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (en adelante OTBN) y de la participación sucedida en el marco del Plan de Plan de Manejo Sustentable del Paraná.

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
CUENCA MATANZA RIACHUELO - Creación de políticas			
CUENCA RECONQUISTA - Creación de políticas			
Ley de Bosques de la Provincia de Córdoba - Creación de políticas			

4.2.2.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

- No hay homogeneidad en torno a la reglamentación referente al acceso a la información sobre el proceso de participación, como requisito previo del mismo:
- La norma creadora de la ACUMAR prevé convocatorias a realizarse por correo electrónico -dirigido a las organizaciones inscriptas- con una antelación de quince días, incluyendo fecha, lugar, carácter de la reunión y orden del día de la misma, debiéndose publicar la convocatoria además en la pagina web de la ACUMAR. En tanto no hay respecto al COMIREC normas que hagan expresa referencia a la obligación por parte del Estado de entregar o proporcionar información relevante acerca de la intención de empezar cualquier proceso de toma de decisiones.

- La Ley de OTBN, tanto como su reglamentación provincial, se limitan a establecer el plazo dentro del cual las respectivas jurisdicciones deberán realizar sus planes de OTBN, con la inclusión de un proceso participativo, pero no prevé plazo mínimos para la convocatoria al mismo ni hace referencia a la provisión de información previa a tal instancia.
- En cuanto a los límites de la confidencialidad de la información relevante sobre el proceso de toma de decisiones, rige en todos los casos de Ley de presupuestos mínimos de acceso a la información ambiental 25.831 que establece taxativamente y con carácter excepcional, los casos en que podrá negarse la información pública. También se coincide en que la participación no genera gastos para los participantes.
- En la mayoría de los casos, no se provee al público con información relevante sobre las diversas opciones de decisión y sus impactos sobre el medioambiente y la salud. La única excepción está dada por el proceso de OTBN que difundió vasta información al respecto, mediante 7 talleres participativos desarrollados en distintos lugares del territorio provincial, representativos de las principales cuencas hídricas de la provincia de Córdoba.

4.2.2.2 OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR.

- En cuanto a las convocatorias a la participación, las hay de la más variada índole, abiertas y cerradas. Así, el decreto 92/2007 de Integración de la ACUMAR en el Artículo 5 dispone que la Comisión estará integrada (únicamente) por aquellos representantes que hayan sido invitados por el Presidente de la ACUMAR. El COMIREC tenía previsto lanzar una página web sobre el desarrollo de los planes de acción y actos administrativos, así como las condiciones de inscripción a los consejos consultivos. Sin embargo se dilató tanto la creación de dicha página como así también la convocatoria pública para integrar los respectivos consejos. En otras experiencias, como fue el caso de la Comisión de OTBN, la convocatoria se mantiene abierta por varios meses, incluso durante el desarrollo del proceso participativo y ya finalizado el mismo a los fines de discutir sus efectos.
- En los procesos de elaboración de normas, se han relevado casos que van desde dos períodos de recepción de comentarios, como ocurrió en el caso de la ACUMAR, hasta el exhaustivo caso del OTBN cordobés, que prevé instancias participativas en las etapas de formulación, expedición, validación y modificación de la norma. También se observan proceso participativos en decadencia, como el del “Consejo Consultivo Honorario” del COMIREC, de que sólo permanece funcionando el “Consejo Consultivo Municipal de

la Subcuenca Baja del Río Reconquista” que desde Agosto de 2008 realizó catorce (14) reuniones y tiene todas sus reuniones suspendidas desde el 1º de julio de 2009.

- Hay escasa experiencia en el desarrollo de procesos participativos. Esta característica, que se repitió en todos los casos de estudio, incide en que las diferentes partes que intervienen en estos espacios muchas veces persigan objetivos distintos entre sí, y en relación a los fines de los espacios creados. Contrasta de nuevo, la experiencia del OTBN donde la gran diversidad de organizaciones convocadas permitió la interacción con grupos de base, más acostumbrados a los procesos participativos de toma de decisiones, que colaboraron con la estructuración del proceso y promovieron la inclusión de grupos culturales y socioeconómicos marginados, como las comunidades campesinas del norte de la provincia. Paralelamente, las autoridades de la ACUMAR y el COMIREC no delinearon estrategia de convocatoria e inclusión de los ciudadanos de sectores marginados, siendo que los principales pobladores de los márgenes de la Cuenca del Río Reconquista pertenecen a comunidades altamente vulnerables, y en el curso inferior de la Cuenca Matanza-Riachuelo existen 13 villas de emergencia en las que reside medio millón de personas; como así también que el 55% de la población - total- de la Cuenca carece de cloacas y el 35% no tiene agua potable.

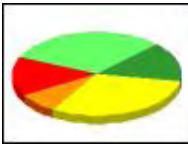
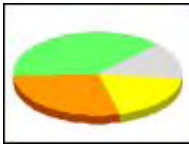
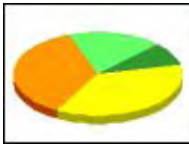
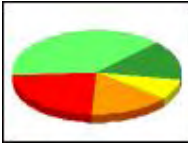
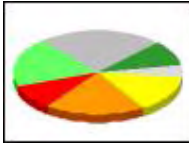
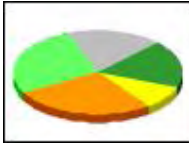
4.2.2.3 RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN.

- La calidad de los aportes es también variada. En el ámbito de la ACUMAR se ha limitado a la participación de ONGs de amplia trayectoria en materia de saneamiento, por lo cual no puede hablarse de representación de un amplio rango de interesados. Sin embargo, el resultado final del Reglamento Interno de la Comisión de Participación Social de la Autoridad de la Cuenca, aumenta la capacidad de participación de la Comisión. En el caso del COMIREC las contribuciones fueron de las asociaciones de la sociedad civil que se movilizan para poner en marcha nuevamente los Consejos Consultivos, y esta convocatoria no ha repercutido en políticas de saneamiento del río.
- En el proceso de OTBN los aportes provinieron tanto de la COTBN como de los talleres regionales. Debemos mencionar que la realización de las consultas participativas en un lugar geográficamente cercano a dónde mayor impacto tendrá la decisión en cuestión favorece decididamente la participación. En el caso del OTBN, los talleres permitieron determinar las necesidades e intereses de los distintos sectores en cada región, los conflictos, amenazas y oportunidades que incluían las distintas alternativas. En función de esto, se determinaron los criterios prioritarios que se deberán

tener en cuenta para la realización de las distintas zonificaciones y sus categorías que permitan la protección del bosque. Como resultado de los talleres participativos, se consensuaron criterios protectorios más estrictos, que los enunciados en la Ley de presupuestos mínimos (como fue considerar zona roja, esto es de mayor valor de conservación, todos los cursos de agua y sus respectivas líneas de rivera, el trazo de corredores ecológicos más amplios, la consideración de los pastizales de alta montaña como bosques nativos, a los fines de los servicios ambientales que reportan, etc.). Sin embargo, los aportes de este proceso no se han plasmado aún en una Ley de OTBN provincial, debido a que la misma autoridad que generó las instancias participativas, las ha deslegitimado, equiparándolas prácticamente a otros proyectos de Ley generados fundamentalmente por el sector agropecuario.

4.2.3 A LA PARTICIPACIÓN EN DECISIONES REGULATORIAS

Los casos estudiados comprenden distintas experiencias participativas en materia de participación pública en torno a decisiones regulatorias, con especial énfasis en la negociación de contratos de provisión de servicios públicos, vinculados a la calidad del ambiente y la salud de los ciudadanos.

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
Licitación del Nuevo Contrato de Basura en Córdoba - Decisiones Regulatorias			
Plan integral de Manejo de los Residuos Sólidos Urbanos - Decisiones Regulatorias			

4.2.3.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

- En cuanto a la licitación del contrato de la basura, la Ordenanza Municipal, establece que las Autoridades Municipales deben tomar las medidas que sean necesarias para "acercar" a los interesados el material, documentación, información, datos o estudios que puedan ser de utilidad, para mejor conocimiento de la temática a tratarse en la Audiencia de Sugerencias solicitada. El plazo aparece como exiguo ya que se otorga un mínimo de siete (7) días, siendo que muchas veces por la cantidad de información que hay que procesar, resulta un plazo bastante acotado. Existe una Ordenanza de Acceso a la Información pública bastante deficiente: la respuesta deberá ser entregado a la mayor brevedad posible pero sin establecer un plazo límite concreto.
- En cuanto al plan de manejo de RSU, la Ley provincial y la ordenanza de la Ciudad de Rosario prevén que la convocatoria de audiencia pública se haga con no menos de treinta (30) días de antelación, debiéndose incluir los datos de fecha lugar y tema que motiva la audiencia. La ordenanza especifica: orden del día, breve sumario del asunto a tratar, lugar a donde pueda acudir para obtener una copia del proyecto de discusión, lugar, teléfono y correo electrónico y plazo para solicitar la intervención oral durante la Audiencia, y también de los peritos y testigos, tiempo de

duración de las exposiciones, especificación de la autoridad convocante y lugar donde estarán habilitados los registros de inscripción. Además, se establece en Santa Fe, la publicación de estas convocatorias en el sitio web oficial del Estado.

- En éstos casos, vale lo mismo dicho respecto de los procesos participativos en la creación de políticas: en cuanto a los límites de la confidencialidad de la información relevante sobre el proceso de toma de decisiones, rige en todos los casos la Ley de presupuestos mínimos de acceso a la información ambiental 25.831 que establece taxativamente y con carácter excepcional, los casos en que podrá negarse la información pública. También se coincide en que la participación no genera gastos para los participantes.

4.2.3.2 OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR.

- En líneas generales, en todos los casos, tanto en los vecinos como en los funcionarios públicos hay poca experiencia en el desarrollo de procesos participativos. Esto lleva a que el comportamiento de las diferentes partes en estos espacios muchas veces no se corresponda con el objetivo de esos espacios.
- Hay poca capacitación para el desarrollo de instancias participativas dentro de las agencias gubernamentales provinciales. Correlativamente, hay poca asistencia para preparar a quienes sean parte en los procesos participativos. Así, la calidad y la pertinencia de sus intervenciones muchas veces no son las mejores.
- En la convocatoria a la audiencia sobre el contrato de la basura, se entregó un folleto explicativo, en la cual mediante gráficos y en un formato amigable se invitaba a los interesados a participar de la audiencia que se estaba por llevar a cabo. Contaba con información referida al tipo de instancia en la que se estaba, el tipo de contratación que estaba por llevarse a cabo, tipos de residuos que se recolectarían, cómo se haría la disposición, etc. Sin embargo, no estuvo suficientemente contemplado que la decisión que se tomara en una ciudad, afectaría directamente a los pobladores de otra. Durante la audiencia, a las personas y vecinos que se inscribieron y hablaban en nombre propio se reglamentó que les correspondían 5 minutos para realizar su exposición. Aquellas personas que fueran representantes de Organizaciones les correspondían 10 minutos para ser oradores, teniendo 15 minutos para explayarse quienes lo hicieren en carácter de representantes de instituciones académicas. Participaron de la Audiencia cooperativas de carreros (personas que a caballo y carros, separan la basura y recolectan lo reciclable para venderlo), y vecinos de escasos recursos de las zonas afectadas. De todas maneras éstos últimos pusieron en tela de juicio la utilidad de dicha audiencia, puesto que sostuvieron que sus voces no fueron escuchadas.

- Respecto al manejo de RSU, los entrevistados manifestaron que no se entregó información suficiente, sino que en general (las autoridades municipales de Rosario) minimizaron los impactos de llevar cientos de toneladas a un relleno sanitario, limitándose a resaltar los beneficios de un relleno sobre un basural. Incluso se evitó mencionar adónde se disponen los residuos. La inscripción para participar en la audiencia se realizó en cada uno de los Centros municipales de Distrito habilitados y la participación fue libre y gratuita. Por otra parte, en distintos medios de prensa se difundió la noticia. Pero no hay registros que indiquen un esfuerzo planificado por lograr la participación de determinados grupos en desventajas
- La participación de determinados sectores más desfavorecidos se dio a través de la asistencia que prestaron organizaciones de la sociedad civil, más que a la asistencia desde los organismos públicos para fomentar y colaborar en la participación de estos sectores que se encontraban involucrados o afectados con la decisión.

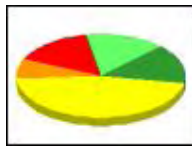
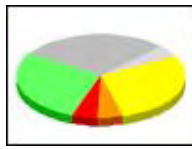
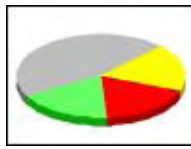
4.2.3.3 RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN.

- En el primer caso analizado, hubo gran cantidad de aportes públicos, pero no todos fueron adoptados y ése ha sido uno de los grandes problemas de la Audiencia. Además, aunque los resultados de la audiencia no son vinculantes a los fines de la decisión final, los pliegos han quedado inoperantes ya que ninguna de las empresas propuestas, podían cumplir con las exigencias y especificaciones solicitadas en el pliego. Sin embargo, el resultado de este proceso fue negativo, porque finalmente los pliegos se dejaron de lado, y la Municipalidad creó la empresa Córdoba Recicla Sociedad del Estado (CRESE) alquilando camiones a las empresas prestadoras anteriores, pero realizando la misma disposición que se venía haciendo anteriormente.
- Para el caso de la audiencia sobre RSU, algunos entrevistados manifestaron que el tiempo estipulado para sus aportes fue escaso. Por otra parte, un ejemplo claro es la propuesta que hicieron tres organizaciones ambientales para la aprobación de el Plan Basura Cero, esta propuesta fue receptada por distintos concejales Rosarinos y se publicaron en la revista "Eco concejo" de distribución gratuita. Para el caso seleccionado, las observaciones al pliego de la licitación del servicio de Higiene Urbana y Gestión de Residuos se realizaron bajo la mirada de dos conceptos claves, el de ciudades sustentables, y el de programas integrales de gestión de residuos sólidos urbanos del tipo Basura Cero, que se ajustan al primer concepto planteado. Estas ideas finalmente fueron aprobadas por el Concejo Municipal en la ordenanza 8335, de gestión integral de los residuos, que adopta el enfoque de Basura Cero el cual no sólo se refiere a una gestión sustentable de los residuos, sino que amplía la mirada hacia todo el sistema de producción,



por lo que en definitiva apunta a lograr un uso sustentable de los recursos.

4.2.4 PARTICIPACIÓN EN DECISIONES A NIVEL DE PROYECTOS.

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
INSTALACIÓN DE HIPERMERCADO - Decisiones a nivel de proyecto			

4.2.4.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

- En la medida que es un requisito legal establecido por la Carta Orgánica Municipal, no es discrecional para determinado tipo de decisiones a tomarse convocar o no a Audiencias Públicas. Estas si bien no son vinculantes son espacios de participación ciudadana que no pueden ser soslayadas bajo perjuicio de incumplirse con el procedimiento legal establecido pudiendo acarrear la nulidad de lo actuado. En el caso en estudio, de acuerdo a lo estipulado tanto por la Carta Orgánica Municipal, como la ordenanza de Audiencias Públicas, el ente convocante debe hacer todo lo necesario para darle a la Audiencia la mayor publicidad posible, y entregar la documentación con al menos 7 días de anticipación a los fines de la participación (este plazo aparece bastante exiguo para el tipo de decisiones que se manejan). Además está establecido que una vez finalizada la audiencia se deberá poner a disposición lo resuelto a través de publicaciones.
- Asimismo, en el caso seleccionado, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Municipalidad de Córdoba mantuvo reuniones con vecinos de la zona explicando cómo sería el procedimiento de toma de decisión. El expediente en cuestión siempre fue de público acceso.
- En la gestión de la información pertinente al proceso de toma de decisiones en cuestión se estructura con un criterio formalista. En este caso se puso a disposición un expediente de gran extensión y con alto contenido técnico. El mismo estaba disponible tanto en las dependencias de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como en el Centro de Participación Comunitaria de la zona. El documento no era accesible técnicamente a un ciudadano común. Después de un reclamo de vecinos de la zona, se hizo un resumen del expediente, que también tenía un alto contenido técnico.

4.2.4.2 OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR.

- La Carta Orgánica en cuestión, establece en el Artículo 78 en que para determinadas decisiones, éstas deban ser tomadas en doble lectura, con un plazo de 15 días, y convocándose a Audiencia Pública, a los fines de la participación de



personas y entidades interesadas en su discusión, a quienes hay que tener especial cuidado de invitar. Además debe darse amplia difusión a la realización de dicha audiencia.

- La aplicación cotidiana de un mecanismo institucional tradicional para la toma de decisiones públicas, como es el proceso de evaluación de impacto ambiental, no abre espacios de participación ciudadana de manera frecuente.
- Tanto en los vecinos como en los funcionarios públicos hay poca experiencia en el desarrollo de procesos participativos. Esto lleva a que el comportamiento de las diferentes partes en estos espacios muchas veces no se corresponda con el objetivo de esos espacios (por ejemplo, presentar críticas por la gestión de la ciudad en general en una audiencia pública o responder atrasos en esa misma instancia).
- Hay poca capacitación para el desarrollo de instancias participativas dentro de las agencias gubernamentales en la Municipalidad de Córdoba. Existe una instancia central de promoción de participación ciudadana y los esfuerzos se realizan desde esa dependencia. Hay pocos esfuerzos para que esos procedimientos se apliquen en las decisiones de otras áreas, como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en este caso.
- Hay poca asistencia para preparar a quienes sean parte en los procesos participativos. Así, la calidad y la pertinencia de sus intervenciones muchas veces no son las mejores. Se vio la necesidad de generar recursos para que quienes participen de estos procesos (tanto funcionarios como vecinos) puedan aprovecharlos al máximo.
- La realización de las consultas participativas en un lugar geográficamente cercano a dónde mayor impacto tendrá la decisión en cuestión favorece decididamente la participación. En este caso, la audiencia pública se hizo en un centro de participación comunitaria distante a unas 10 cuadras de donde se emplazaría el hipermercado. La asistencia fue altamente superior a lo esperable en una audiencia pública en Córdoba (muchas se realizan incluso sin gente) y los participantes estaban directamente involucrados con la decisión en cuestión.

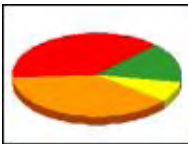
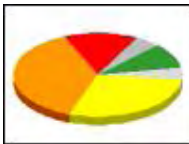
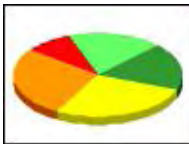
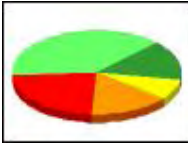
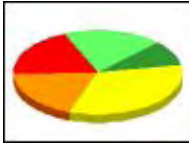
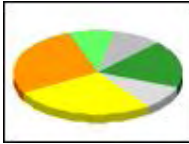
4.2.4.3 RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN.

- No se utilizan herramientas de evaluación (encuestas, entrevistas, reportes internos) después de experiencias de generación de espacios participativos en los procesos de toma de decisiones. Este hecho, sumado a la alta rotación en la planta de funcionarios hace que las prácticas institucionales de promoción de participación no puedan sostenerse en el tiempo.
- La retroalimentación con los vecinos en el proceso de toma de decisiones fue pobre y, enmarcada en un enfoque formalista. Durante la audiencia se generaron versiones taquigráficas de todas las intervenciones del público y esas actas fueron

incorporadas al proceso. Los funcionarios de la Comisión del Ambiente Municipal tomaron en cuenta esas actas. De todos modos, no hubo comunicación entre éstos y los participantes respecto al avance del proceso. Se suponía que ellos deberían enterarse al dictarse la resolución aprobando el proyecto en cuestión.

- A pesar de las deficiencias institucionales para la canalización de la participación, la decisión final de funcionarios gubernamentales se vio enriquecida por la movilización de ciudadanos y más legitimada por la existencia de estos espacios.
- La participación de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación fortalece considerablemente estos espacios participativos.

4.2.5 METODOLOGÍA ESPECÍFICA DE AGUA

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
Nuevo Contrato del Agua en Córdoba - Agua			
Recurso Pesquero - Agua			

4.2.5.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

- No hay homogeneidad en torno a la reglamentación referente al acceso a la información sobre el proceso de participación, como requisito previo del mismo.
- En la Provincia de Córdoba, la Ley de Contabilidad de la provincia y su decreto reglamentario, no hacen mención alguna a instancias participativas en el procedimiento licitatorio de servicios públicos. Sólo se hace mención a que la invitación a ofrecer se debe publicar en el boletín oficial por un día, para lograr la concurrencia de todos los interesados.
- En la provincia de Santa Fe, la Ley N° 11717 establece en el cap. V llamado "Mecanismos de Participación Ciudadana", que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable tiene la potestad de convocar a Audiencias Públicas de carácter no vinculante, cuya convocatoria debe realizarse a través de los "medios de comunicación oral, escrito y televisivo de mayor difusión, con un mínimo de 30 días de anticipación, poniéndose a disposición de los particulares en igual plazo, toda la información sobre el proyecto objeto de la audiencia" (Art. 13).
- En el caso santafesino, la Ley provincial de pesca N° 12.212 establece que la dependencia responsable debe asegurar la participación ciudadana en la formulación de las políticas y en el control de la aplicación de la Ley de los recursos pesqueros, consignándose anualmente los volúmenes máximos de captura, que deberán ser informadas en la Audiencia Pública Anual, en respeto a las prescripciones establecidas en la Ley N° 11.717, esto es a través de los "medios de comunicación oral, escrito y televisivo de mayor difusión, con un mínimo de 30 días de anticipación, poniéndose a

disposición de los particulares en igual plazo, toda la información sobre el proyecto objeto de la audiencia"

- En éstos casos, vale lo mismo dicho respecto de los procesos participativos en los apartados anteriores: en cuanto a los límites de la confidencialidad de la información relevante sobre el proceso de toma de decisiones, rige en todos los casos la Ley de presupuestos mínimos de acceso a la información ambiental 25.831 que establece taxativamente y con carácter excepcional, los casos en que podrá negarse la información pública. También se coincide en que la participación no genera gastos para los participantes.

4.2.5.2 OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR.

- En cuanto a las convocatorias a la participación, en el caso del recurso pesquero, mucha información sólo estuvo disponible, luego de que fuera exigida judicialmente.
- En ocasión de la audiencia por el agua, la información ofrecida antes de la misma fue limitada, presentándose al público con escasa anticipación a su realización y modificándose hasta dos horas antes de la audiencia. Algunos interesados manifestaron que sólo se expresaron algunos de los motivos por los que soportaban la opinión oficial, excluyendo todo tipo de información contraria a dicha decisión. La audiencia consistió en que cada uno de los inscriptos daba sus razones frente a una cámara, por espacio de tres minutos. No hubo interacción real ni posibilidad de realizar preguntas en vivo a los gobernantes. La audiencia pública fue notificada por los medios masivos de comunicación, sin embargo, los reclamos de la gente que no tiene acceso a la red potable no fueron respondidos, ni se tomaron medidas para acercar el proceso a estos grupos.
- Vale rescatar la norma santafesina que menciona que es conveniente incluir en los establecimientos educativos de los Departamentos involucrados, actividades y/o contenidos relacionados con la situación de los recursos ribereños, su preservación y recuperación.
- En líneas generales, en todos los casos, tanto en los vecinos como en los funcionarios públicos hay poca experiencia en el desarrollo de procesos participativos. Esto, como se mencionara anteriormente, respecto de los procesos de toma de decisiones regulatorias, lleva a que el comportamiento de las diferentes partes en estos espacios muchas veces no se corresponda con el objetivo de esos espacios. Así, en la audiencia pública realizada en el marco de la renegociación del contrato de Aguas Cordobesas, se vertieron opiniones y críticas que no se relacionaban sino indirectamente con las modificaciones incluidas en el contrato.

- Aunque formalmente se promovió la inclusión de grupos culturales y socioeconómicos marginados, como los pescadores de subsistencia de la cuenca del Paraná, y algunos grupos aborígenes involucrados en el aprovechamiento del recurso, los esfuerzos realizados en este sentido no fueron exhaustivos.
- La participación de determinados sectores más desfavorecidos, como los habitantes de Córdoba sin acceso al agua potable, se dio a través de la asistencia que prestaron organizaciones de la sociedad civil, más que a la asistencia desde los organismos públicos para fomentar y colaborar en la participación de estos sectores que se encontraban involucrados o afectados con la decisión.

4.2.5.3 RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN.

- En lo referido al contrato del agua, el público realizó aportes en múltiples aspectos, pero en su mayoría no fueron tomados en cuenta. Su influencia se limitó a la suspensión del aumento de tarifa programado originariamente, que se escalonó en diversas cuotas, pero esto no fue una sugerencia de la sociedad civil, sino una medida promovida por el gobierno, para disminuir el nivel de conflictividad. Esta experiencia tampoco fue favorable, dado que en general, no se tomó en cuenta ninguna de las propuestas de la ciudadanía tendientes a proteger los derechos a la salud de los habitantes ni concretamente, el pedido de extender la red a los sectores de la ciudad donde habitan familias sin acceso al agua.
- En cuanto al recurso pesquero, la Audiencia Pública del 2008 fue la única instancia de participación y consulta realizada hasta la fecha. Además, los entrevistados aclaran que si bien la provincia debió presentarse luego ante la Cámara de Apelación (a pesar de que fue citada varias veces), no lo hizo. Además, se generaron reclamos en torno a la necesidad de transparentar las decisiones sobre volúmenes máximos y el cobro de multas. Por último, en mayo del 2008 el gobierno provincial lanzó la llamada Cadena de Valor del Sistema pesquero una mesa de diálogo para promover el desarrollo integral de esta actividad en la cuenca del Paraná y la explotación sustentable de sus recursos, la reforma de la ley de pesca vigente y la creación de una fuerza de seguridad medioambiental. Llama la atención que no se convocó a participar ninguna ONG, los sectores de pesca deportiva y del turismo, ni a los miembros del Consejo Provincial Pesquero, siendo este último creado como el ámbito más propicios para discutir este tipo de temas.



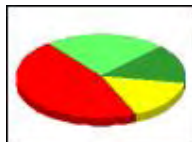
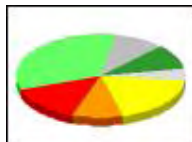
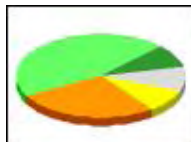
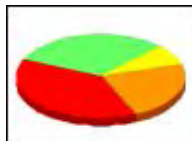

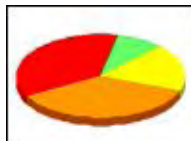
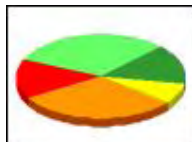
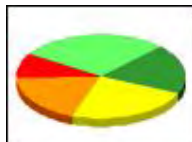
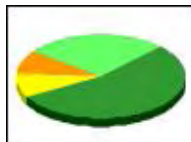
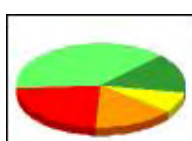
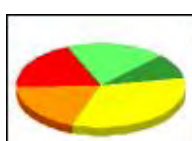
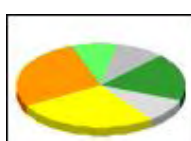
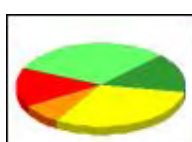
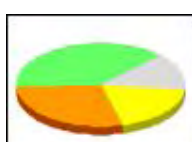
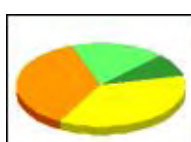
4.3 REFLEXIONES FINALES . OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES




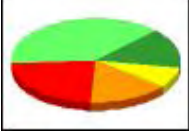
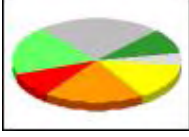
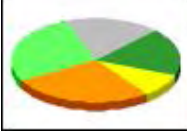
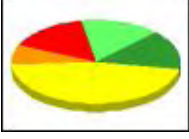
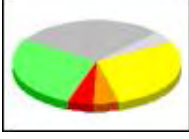
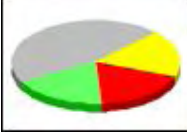
4.3.1 ANÁLISIS GENERAL EN BASE A GRÁFICOS

En esta sección se presentan gráficos diferenciados para cada uno de los casos, diferenciándolos por cada una de las subsecciones: ley, esfuerzo y efectividad. Los colores hacen referencia a las calificaciones de cada caso, en todos los indicadores discriminados según cada subsección.

Posteriormente, se presenta un cuadro analizando algunos de los indicadores más destacados, proveyendo comentarios específicos a los mismos.


4.3.1.1 CUADRO COMPARATIVO POR ÁREA

	LEY	ESFUERZO	EFFECTIVIDAD
Cuenca Matanza Riachuelo - Creación de políticas			
CUENCA RECONQUISTA - Creación de políticas			
Ley de Bosques de la Provincia de Córdoba - Creación de políticas			
RECURSO PESQUERO - Agua			
LICITACIÓN DEL NUEVO CONTRATO DE BASURA EN CÓRDOBA - Decisiones Regulatorias			

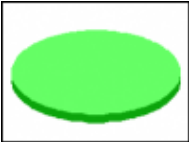
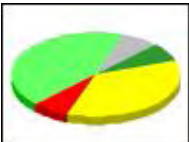
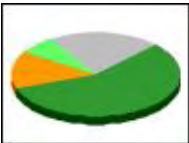
NUEVO CONTRATO DEL AGUA EN CÓRDOBA - Agua			
PLAN INTEGRAL DE MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS - Decisiones Regulatorias			
INSTALACIÓN DE HIPERMERCADO - Decisiones a nivel de proyecto			

4.3.1.2 ANÁLISIS DE INDICADORES CLAVE

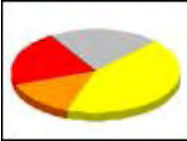

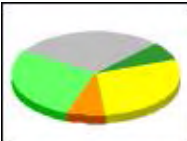
Como se anticipara, a continuación se presentan gráficos discriminados por indicador. Esto permite analizar las debilidades y fortalezas encontradas en materia de acceso a la participación, según los casos analizados. Las calificaciones, las relaciones y los comentarios permiten ir dividiendo algunas recomendaciones específicas que se pueden realizar para fortalecer las instancias participativas en procesos de incidencia ambiental.

Indicadores sobre ley general y específica (47 - 59)	
INDICADOR Y CALIFICACIÓN	COMENTARIOS
47- ¿De qué manera apoya la ley la amplia participación del público y las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones hecha por organismos administrativos y ejecutivos? 	La ley brinda apoyo limitado a la participación pública. Se reconoce el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. La Ley General del Ambiente establece un mandato para las autoridades, para que institucionalicen procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el

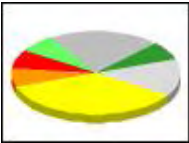
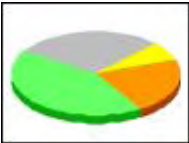
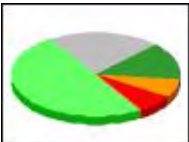
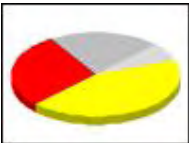


	<p>ambiente, sin embargo esta norma no esta plenamente reglamentada en las jurisdicciones subnacionales.</p>
<p>49- ¿En qué medida incluye la definición de "el público" que puede participar en la toma de decisiones a cualquier individuo u organización de la sociedad civil interesados?</p> 	<p>El apoyo a la participación de individuos y OSC es suficiente, la Ley General del Ambiente se reconoce a "toda persona" el derecho a a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se vinculen con el ambiente. Sin embargo, otras normas nacionales y subnacionales se refieren al derecho de los habitantes o los ciudadanos, lo cual podría traer contradicciones en relación a los ciudadanos de jurisdicciones limítrofes, potencialmente afectados por obras realizadas en otro Estado.</p>
<p>51-¿En qué medida exige la ley al gobierno que entregue oportunidades de participación pública en el proceso de toma de decisiones seleccionado?</p> 	<p>La heterogeneidad de los casos estudiados su refleja en este indicador, en el 50% de los casos, la ley exigía entregar suficientes oportunidades de participación, exigencia que era más limitada en otros casos y que excepcionalmente, estaba ausente en uno de ellos. Si bien el derecho a participar es un principio de la política ambiental nacional, su reglamentación en los casos particulares lo neutraliza.</p>
<p>52- ¿Qué tan claros y estrechos son los límites de las declaraciones de confidencialidad de información relevante al proceso de toma de decisiones seleccionado?</p> 	<p>Son claros y específicos en líneas generales, los límites respecto de la confidencialidad en la toma de decisiones. Rige en principio y para todos los casos, la ley de presupuestos mínimos de acceso a la información pública ambiental, que abarca la información relativa a los procesos de toma de decisiones.</p>
<p>53- ¿En qué medida exige la ley a la entidad responsable por el proceso de</p>	<p>Este indicador responde en gran medida a los reglamentos de cada dependencia, y en</p>

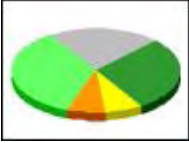
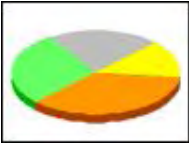
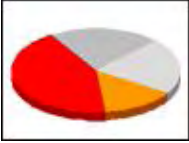


<p>toma de decisiones seleccionado que fortalezca las capacidades de su personal en relación a la participación pública?</p> 	<p>general las exigencias en materia de capacitación son genéricas y están expresadas en términos vagos.</p>
<p>56 - ¿En qué medida exige la ley al gobierno que ofrezca al público asistencia técnica, orientación o capacitación sobre participación en el proceso de toma de decisiones seleccionado?</p> 	<p>Este indicador muestra una baja calificación en todos los casos monitoreados. Mas allá de algunas expresiones generales en torno al deber de promover el conocimiento de los temas ambientales, las normas vigentes omiten exigir al gobierno actividades de asistencia, orientación o capacitación de la ciudadanía, respecto de los procesos participativos en general. Este deber podría mejorar localidad de la intervención de los involucrados en los espacios participativos, cuyo comportamiento muchas veces no se corresponde con el objetivo de los mismos. Además repercute en cuestiones como las relevadas en el indicador 79, respecto del desconocimiento del proceso participativo por las partes.</p>
<p>60- ¿En qué medida la entidad responsable pone a disposición del público una descripción clara de sus procesos de toma de decisiones, incluyendo oportunidades de participación?</p> 	<p>En todos los casos se contó con descripciones públicas disponibles del proceso, pero estas no fueron siempre claras y en varios casos se las calificó de limitadas, o no estuvieron disponibles durante sólo el proceso, o no se publicaron con claridad los resultados del proceso.</p>
<p>Indicadores sobre esfuerzo (60 – 80)</p>	
<p>INDICADOR Y CALIFICACIÓN</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>62- ¿En qué medida entregó la entidad responsable, información relevante al</p>	<p>Este aspecto se vió en gran medida influenciado por los aspectos relativos al</p>

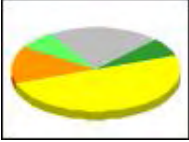
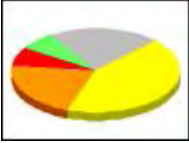
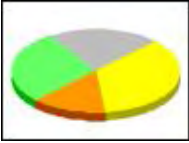


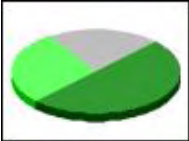
<p>público sobre opciones de decisión y sus impactos sobre el medioambiente y la salud en el caso seleccionado?</p> 	<p>desarrollo de cada proceso, en general se proporcionó algo de información sobre las instancias participativas, pero no así sobre las implicancias ambientales de las decisiones alternativas.</p>
<p>63- ¿En qué medida realizó la entidad responsable sesiones de participación pública en múltiples etapas del proceso de toma de decisiones, en el caso seleccionado?</p> 	<p>Se realizaron sesiones participativas al menos en una etapa, y en varios casos, en casi todas las etapas del proceso de decisión, pero siempre se mantuvo alguna etapa cerrada a la participación ciudadana.</p>
<p>65- ¿En qué medida se preocupó la entidad responsable de mantener bajos costos de participación para los participantes en el caso seleccionado?</p> 	<p>En general, las acciones realizadas por la autoridad a cargo del proceso para mantener bajos costos directos de participación fueron suficientes, sin embargo en algunos casos los sectores pobres se vieron privados de participar porque las instancias participativas se dieron en días laborables y lejos de la residencia de la comunidad vulnerable afectada.</p>
<p>67- En el caso seleccionado, ¿De qué manera hizo la entidad responsable un esfuerzo planificado y sistemático por involucrar a un grupo minoritario o en desventaja en el proceso de toma de decisiones?</p> 	<p>Como se observa en la calificación de este indicador, se evaluaron dos tipos de casos en este sentido: aquellos en que no hubo esfuerzos existentes involucrar a grupos vulnerables afectados por la decisión; y aquellos en que el esfuerzo fue suficiente, en tanto se procuró la participación de grupos marginados, aunque no exhaustivo y la falta de planificación repercutió en la irregularidad en los resultados de tal participación. Hubo grupos enteros excluidos del proceso por hallarse también excluidos de, verbigracia, el sistema de agua</p>



	corriente.
<p>68- En el caso seleccionado, ¿Hubo una anticipación razonable al notificar el comienzo de cada etapa en el proceso de toma de decisiones, que permitiera una efectiva participación pública?</p> 	<p>En la mayoría de los casos, la anticipación fue razonable en la mayoría de las etapas, en tanto la información publicada, más allá de su pertinencia, se anticipó suficientemente al proceso de toma de decisiones. Vemos como nuevamente, el cumplimiento de un criterio formal se da en la mayoría de los casos, lo que contrasta con los aspectos sustanciales respecto de la propagación de las implicancias del proceso, tal y como mostramos anteriormente (indicador 62).</p>
<p>70- ¿En qué medida otorga la entidad responsable acceso público a un registro de las decisiones pasadas y las pendientes?</p> 	<p>En este punto es posible observar otra falla respecto de la pertinencia de la información diseminada y disponible. En la mayoría de los casos, el registro y la información en él contenida eran muy limitada, o al menos insuficiente. Cuando se calificó al registro como suficiente, la diseminación de datos o del modo de acceder a ellos no se dio en modo proactivo, gracias al esfuerzo de los organismos públicos, sino que en todo caso debió ser solicitada a las instituciones responsables.</p> <p>En los casos en que se posibilita la búsqueda online de resoluciones, la mayoría de los buscadores son obsoletos, requiriendo por ejemplo, el número de la norma buscada.</p>
<p>75- ¿En qué medida fueron entregadas pautas o capacitación sobre participación pública con regularidad durante los últimos tres años, a funcionarios de la entidad que dirige el proceso de toma de decisiones seleccionado?</p> 	<p>En este punto es posible observar la misma falla sistémica señalada en todos los ejes de esta investigación. Ninguna de las dependencias cuenta con personal capacitado ni especializados en estos procesos y no existen oportunidades de capacitación para el personal que está a cargo de los procesos seleccionados.</p>



<p>79- ¿Qué tan claras y de fácil acceso son las indicaciones públicas sobre cómo participar en el proceso de toma de decisiones seleccionado?</p> 	<p>Como se observa, la ciudadanía en general no sabe como funcionan los canales de participación con que cuenta, en tanto las pautas para acceder a los mismos no reúnen las características de claridad y disponibilidad (material y cultural). Sólo en un caso aislado, y más por esfuerzo de los agentes públicos y ciudadanos involucrados, que por política de la dependencia estatal, la entrega de pautas fue ejemplar y puede servir como modelo para otras entidades.</p>
<p>Indicadores sobre efectividad (39 – 46)</p>	
<p>INDICADOR Y CALIFICACIÓN</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>81- ¿En qué medida se llevó un registro público razonablemente accesible, detallando los comentarios hechos, comentarios incorporados en la decisión, y razones para el rechazo de comentarios?</p> 	<p>Salvo en uno de los casos, se llevó un registro mínimo de los comentarios hechos, pero el acceso al mismo fue limitado, o no se pudo acceder a los todos comentarios hechos, o los efectivamente incorporados, o a las razones por las cuales no se incorporaron algunos de los primeros. Esto repercute directa y negativamente, en la posibilidad de analizar los resultados del proceso participativo.</p>
<p>84- ¿En qué medida influyó la participación pública en la decisión final en el caso seleccionado?</p> 	<p>Casi en el 70% de los casos observados, la participación pública tuvo limitada, o casi nula, influencia en la decisión final. En los tres casos restantes, la participación influyó en aspectos relevantes de la decisión final, incluso en instancias no vinculantes como las audiencias públicas. La baja incidencia puede relacionarse a las fallas sistémicas, en materia de asegurar la efectiva participación informada del público afectado por las propuestas y la escasa capacitación de los agentes públicos en lo referente a los beneficios derivados de la participación, además de las herramientas para hacerla</p>

	efectiva.
<p>90- ¿En qué medida facilitó la presencia de organizaciones de la sociedad civil la participación pública en el caso seleccionado?</p> 	<p>El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil jugó un papel crucial en mejorar la participación pública, con buena o moderada efectividad en tal rol.</p>

4.3.2 RECOMENDACIONES

4.3.2.1 LEY

- La democracia participativa tiene amplia aceptación en lo formal, por parte del Estado nacional y los Estados provinciales. Se debe trabajar en elementos y mecanismos que aseguren la implementación y efectividad de estos espacios para tratar asuntos ambientales.
- Es importante en tal sentido, dirigir los esfuerzos a lograr la efectiva implementación de los principios generales enunciados en la Ley General del Ambiente, con especial atención en la recepción provincial de las obligaciones a cargo de los organismos y agentes estatales.
- Es necesario que el ciudadano pueda acceder a la información que le permita elegir las opciones más adecuadas para la problemática que lo afecta o preocupa. Deben establecerse obligaciones concretas de difusión proactiva de tal información a cargo de los organismos públicos responsables de los procesos de toma de decisiones; antes, durante y después de las instancias participativas, publicándose información:
 - Pertinente, en tanto importante para el proceso, comprensiva de las reglas para involucrarse en la instancia participativa y las características de la decisión en juego,
 - Objetiva, mostrando los distintos puntos de vista y decisiones alternativas existentes,
 - Completa, inclusiva de datos cabales respecto del proceso, antecedentes y consecuencias socio-ambientales de las decisiones a tomarse,
 - Adecuada, a las características de los participantes, y accesible, cultural y tecnológicamente.

- Las normas subnacionales deben levantar los estándares mínimos, estimulando la implementación de instancias participativas con carácter vinculante, en determinados tipos de procesos de toma de decisiones en materia ambiental.
- Hay una marcada falencia en cuanto a la capacitación dirigida no sólo a los agentes públicos, sino también a la ciudadanía, que en general no tiene mayores conocimientos sobre las nuevas formas de participación democrática en los procesos de toma de decisiones. Las leyes deben establecer obligaciones específicas en este aspecto, asegurando al menos la asistencia técnica gratuita, ofrecida tanto proactivamente como en respuesta a solicitud del interesado, en ocasión del proceso participativo.

4.3.2.2 ESFUERZO

- Debe asegurarse que la reglamentación de las instancias participativas sea simple y clara, y que las mismas se encuentren insertas en un marco de transparencia, que permita a los interesados conocer las características de todo el proceso de toma de decisiones.
- El tiempo previsto desde la comunicación de la instancia participativa hasta su efectiva realización, así como el planeado para la realización de los aportes de la ciudadanía, debe ser tal que permita el estudio detenido de los asuntos a decidir y el debate de las propuestas a incluir en el proceso.
- Respecto la capacitación sobre mecanismos de participación pública, si bien las normas vigentes establecen obligaciones genéricas respecto de la temática ambiental, debe promoverse concretamente el entrenamiento periódico de los funcionarios y empleados públicos en experiencias participativas, para fomentar la estructuración de instancias de participación exitosas.
- Es aconsejable prever recursos económicos para asegurar una infraestructura necesaria para el mecanismo elegido. Sirviendo estos también a la promoción de las instancias participativas.
- Por último, además de normas claras que aseguren procedimientos transparentes y abiertos, es importante que se prevea en las planificaciones de los Estados, el seguimiento de los procesos de toma de decisiones. En algunos procesos de gran impacto en las vidas de los ciudadanos, no sólo es aconsejable establecer espacios participativos durante la formulación de las políticas, sino también delinear espacios de monitoreo y modificación de las mismas abiertos a las propuestas del público.
- Debe asegurarse la publicación de los resultados de los procesos participativos, al menos en los sitios web de las agencias estatales responsables de los mismos.

4.3.2.3 EFECTIVIDAD

- Los casos de estudio muestran como desde los organismos gubernamentales existe en general la tendencia a resistir estas instancias. Por esto, debe profundizarse todavía, en los beneficios de promover y organizar a la población, fomentando su participación en asuntos de interés público, como una herramienta valiosa para abordar los problemas ambientales actuales. Es importante jerarquizar estos espacios, que deben incluir representantes de diversos sectores involucrados, incluyendo además especialistas que puedan colaborar para mejorar la calidad de la decisión, siempre manteniendo la simpleza en el lenguaje y la flexibilidad en el procedimiento.
- En ese marco, los agentes estatales pueden funcionar como multiplicadores, introduciendo a los ciudadanos en este tipo de prácticas, con modalidades más dinámicas que las acostumbradas, ya sea a través de campañas de difusión previas a las instancias de participación, como durante las mismas, guiando el diálogo y la interacción entre los distintos actores.
- Correlativamente, deben desarrollarse instancias de formación para organizaciones de la sociedad civil que cumplen un importante rol, en cuanto diseminan tales capacidades y conocimientos a la comunidad.
- En cuanto los espacios donde se desarrollen las instancias participativas (audiencias, talleres, jornadas, encuentros de organizaciones, etc.) es importante tener en cuenta los beneficios de acercar el proceso a las comunidades afectadas, asegurando la efectiva participación de los ciudadanos interesados, de manera que se logre una amplia representación de los intereses en juego. Para esto puede ser necesario ocupar más de una jornada y realizar la misma experiencia en varios lugares físicamente alejados entre sí.
- Se debe avanzar en la vinculación de los medios de comunicación en tanto reproductores de la información respecto de los procesos de toma de decisiones, y su poder de incidencia sobre la determinación de la agenda mediática y ciudadana, instalando el debate público sobre cuestiones ambientales en vías de decidirse por los poderes públicos.
- Es importante trazar canales de diálogo entre las distintas organizaciones de la sociedad civil, entre estas y el gobierno, y entre ambos con los medios de comunicación, en consideración a la efectividad que se alcanza al involucrar a las OSCs en los procesos participativos ambientales.

4.3.3 RECOMENDACIONES EN CASOS DE AGUA



- Las normas deben asegurar expresamente la integración de los Comités de Cuencas con todas las jurisdicciones involucradas, e incluir con carácter obligatorio la participación de la ciudadanía. De esa manera se asegura además de la interacción entre las diferentes autoridades estatales, una interacción microinstitucional que incluya una amplia representación de los actores fundamentales.
- Particularmente, la Autoridad de Cuenca debe contar con una real integración de los municipios, teniendo en cuenta que ellos son las unidades políticas fundamentales a la hora de la aplicación y el control de muchas de las medidas vinculadas a la gestión de toda cuenca hídrica.
- Las provincias deben acordar criterios de manejo de recursos hídricos interjurisdiccionales, aprovechando el marco participativo provisto por los comités de Cuencas.
- Además del gobierno de recursos interjurisdiccionales, debe incorporarse la participación pública como elemento esencial, en otras normas referidas a la gestión del agua.
- Es crucial que en las instancias participativas referidas a los recursos hídricos, el gobierno haga esfuerzos específicos por incorporar sectores desfavorecidos, con particular énfasis de aquellos ciudadanos que por distintos motivos, están excluidos del servicio de provisión de agua potable.
- La falta de familiarización de los ciudadanos con las características del funcionamiento de los Comités de Cuencas, determina la necesidad de que el gobierno dirija esfuerzos y recursos a la divulgación y explicación de las reglas, los tiempos y particularidades de los comités.
- Deben preverse instancias participativas en todos los programas de saneamiento. Para esto, debe publicarse el mismo en forma clara y completa, de modo que pueda ser entendido por la comunidad e incluya las propuestas de los ciudadanos afectados por el proyecto. Al mismo tiempo esto posibilitará el control ulterior del proceso de saneamiento y su efectividad.
- El COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente), junto al COHIFE (Consejo Hídrico Federal) deben ser los ámbitos naturales a nivel federal para concertar las políticas ambientales en materias de aguas.
- El sistema de información pública de cada Comité de Cuenca, debe incluir la información referida a las reuniones realizadas en su seno, así como los resultados de los procesos participativos realizados en tal contexto.

4.3.4 RECOMENDACIONES EN CASOS DE POBREZA

- Los mecanismos de participación deben tener en cuenta las limitaciones de los recursos económicos y de capital social de los pobres, y propiciar su acceso a la información ambiental a fin que sus opiniones sean tenidas en cuenta en los procesos de toma de decisiones.
- A tal fin, la descripción de los procesos de toma de decisiones, incluyendo las oportunidades para la participación, debe ponerse a disposición de la ciudadanía de forma que sea fácilmente accesible y comprensible para los pobres. Esto debe comprender la traducción a la lengua la comunidad afectada, la simpleza en la interpretación de los datos técnicos y la disponibilidad de información en formatos distintos de la publicación en el sitio web, como las publicaciones en diarios de la región, etc. Dado que muchas comunidades pobres no tienen acceso a la energía eléctrica o conectividad.
- La descripción de los procesos debe incluir los posibles impactos sociales, en la salud y el ambiente de las comunidades afectadas por las decisiones.
- Deben preverse instancias especiales de asesoramiento y capacitación a las comunidades sobre las instancias participativas, acercando los procesos a las poblaciones afectadas por las decisiones a tomarse.
- En relación a esto, tal y como se expresó en las recomendaciones de acceso a la información, las agencias gubernamentales deberían desarrollar estrategias de enlace con organizaciones de base para tener un contacto más directo con las comunidades con menores recursos.
- Correlativamente, las instancias participativas deben en lo posible realizarse cerca de la zona donde habitan las personas interesadas en el proceso.
- El acceso a la participación debe ser gratuito o de costo mínimo, teniéndose especial consideración en relación a los costos indirectos de la participación, dado que los pobres se ven seriamente perjudicados cuando las audiencias, foros, etc son realizados en días u horarios laborables.
- Las agencias involucradas deben dirigir esfuerzos para proveer excepciones, subsidios, etc. para sufragar esos costos de modo que se permita a los pobres participar. Cubriéndose gastos e viaje, compensaciones por el trabajo anterior, exención de cuotas oficiales y costos de cuidado infantil alternativo.

5 ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

5.1 MARCO LEGAL

Tal como fue definido al inicio del informe en el desarrollo de legislación, el acceso a la Justicia se trata de un derecho humano fundamental. Nuestra Constitución Nacional recepta el derecho a la inviolabilidad de la defensa en juicio de las personas y sus derechos. Diferentes tratados internacionales con jerarquía constitucional, receptan también este derecho aunque sin previsiones sobre la forma en que dicho derecho se garantizará.

A su vez el Art. 1 y el 5 de la Constitución Nacional establecen que la Argentina adopta como forma de gobierno la representativa, republicana y federal, dictando cada una de las provincias una Constitución Provincial que entre otras cosas deberá garantizar la administración de Justicia.

5.1.1 MARCOS LEGALES NACIONAL Y LOCALES

La Comisión Nacional de Acceso a la Justicia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, distingue además de los medios tradicionales de acceso a la justicia común, como parámetros para conocer las posibilidades de los ciudadanos de un efectivo acceso a la misma; a la Mediación, la Conciliación, el Arbitraje, Casas de Justicia, Oficinas Multipuertas, Oficinas de Atención Permanente, Servicios Itinerantes, Jueces de Paz, Oficinas de Atención a las Víctimas, Oficinas de Violencia Doméstica, y otros sistemas.

Cabe recordar que tal como se dijo anteriormente, existen dos ámbitos diferenciados de Competencia de tribunales. La jurisdicción por defecto es Provincial y en casos excepcionales debidamente reglamentados competen las causas a la Justicia Federal

En el ámbito de la Jurisdicción Federal, la Ley 24573, Ley de mediación y conciliación, comenzó a regir desde 1996 en la Justicia Nacional Civil y Comercial, y en la Federal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero quedó en suspenso su aplicación en los juzgados federales del país y hasta la fecha no ha sido puesta en vigencia por no haberse implementado el sistema en los ámbitos de sus competencias.

Entre otras cosas esta Ley:

- _ Instituye la mediación prejudicial obligatoria para las causas que se inicien en la Justicia Nacional en lo Civil, Comercial y Federal Civil y Comercial
- _ Crea el Registro de Mediadores
- _ Se garantiza la confidencialidad y la mediación suspende el plazo de la prescripción
- _ El acuerdo celebrado ante un mediador registrado tiene el valor de una sentencia judicial



Por otra parte El Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación contempla la conciliación, entendiéndose por tal al mecanismo por el cual un tercero ayuda a las partes a negociar sobre la base de sus intereses y necesidades, pudiendo emitir opinión.

También el mismo Código, contempla el juicio arbitral, el juicio de amigables compondores y la Pericia arbitral. El juicio arbitral en derecho o equidad es voluntario para las partes y el laudo es vinculante.

En el año 2004, luego de una experiencia piloto entre los años 2001 y 2002, comenzó a funcionar el Tribunal Multipuertas. El diseño, implementación y coordinación de los servicios de resolución de disputas se llevan a cabo dentro de los tribunales. Se trata de un centro multifacético que ofrece además del clásico tribunal otros servicios de justicia. La Mesa de Entradas o de admisión tiene especialistas que intentarán determinar cuál es el servicio más apropiado para resolver la cuestión que le es presentada. El servicio consiste principalmente en escuchar el conflicto y producir las derivaciones necesarias a la red que se ha construido, intentando constituirse en un centro de atención y de acceso a justicia a los habitantes.

5.1.2 ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS PROVINCIAS

5.1.2.1 CÓRDOBA

En su preámbulo la Constitución de Córdoba establece que uno de los objetivos de dicho instrumento es precisamente el de asegurar el acceso de todas las personas a la Justicia. A su vez el Art. 19 establece que todas las personas en la Provincia gozan del derecho a “peticionar ante las autoridades y obtener respuesta y acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos.”

La Ley 8858, establece el sistema de mediación contemplando los diversos tipos:

- _ Pública: se desarrolla principalmente en el Centro Judicial de Mediación y también el Centro Público de Mediación que depende del Ministerio de Justicia a través de la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.

- _ En el ámbito privado a través de los colegios profesionales que tienen centros de mediación

- _ Pendiente la que se realizará a través de los Jueces de Paz en el ámbito de sus competencias, y acuerdos homologados por los Jueces Civiles.

El 90 por ciento de la mediación en la provincia se desarrolla en el ámbito del Poder Judicial. Los costos y gastos de la estructura física y recursos humanos son cubiertos por el presupuesto general del Poder Judicial. Los honorarios de los mediadores son a cargo de las partes, salvo aquellas que litiguen con beneficio de litigar sin gastos. De acuerdo a las estadísticas, los porcentajes de los acuerdos arriban a casi el 70%.

Dentro del ámbito provincial se ha creado también la oficina de Derechos Humanos y Justicia, cuyas atribuciones son:

- _ Promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos

- _ Atender, informar y derivar a las personas que acudan a la Administración de Justicia en problemas referentes a Derechos Humanos

- _ Atender las consultas que se deriven de las Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales de Derechos Humanos

Uno de los objetivos prioritarios de ésta oficina es la de brindar información y orientación a los ciudadanos que acuden a la administración de justicia.

Uno de los datos más relevantes con respecto a esta oficina tiene que ver con la Pobreza y el Acceso a la justicia, ya que lo más regular es que quienes acuden a estas instancias son ciudadanos que presentan un nivel socio-económico precario, con prácticamente imposibilidad de acceder a un abogado particular, muchas veces son desempleados, y que muchas veces tienen desconocimiento de las funciones de las instituciones



gubernamentales, e inclusive ignorando la situación legal de sus familias, hijos, viviendas, etc.

Entre los principios de esta oficina se cuentan como medidas de prevención:

- _ Información y acceso a la Justicia como elementos básicos de la aplicación de los Principios Fundamentales de los Derechos Humanos
- _ Difusión de los Documentos y Principios de los Derechos Humanos.
- _ Acompañamiento de los ciudadanos a los distintos Fueros del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, etc.

5.1.2.2 SALTA

La Constitución de la Provincia de Salta, establece en su Art. 18 que “es inviolable la defensa de la persona y sus derechos en sede judicial, administrativa y en el seno de las entidades de derecho privado, y que además la Ley prevé la asistencia letrada gratuita a las personas de modestos recursos. “

A través de una acordada de agosto de 2008, la Corte de Justicia de Salta, adopta una posición favorable hacia una modalidad paralela a la gestión de los conflictos que se desarrollaba dentro de una justicia ortodoxa. En este sentido se creó un cuerpo de mediadores del Poder Judicial, creándose los centros de mediación de las Ciudades de Salta, San Ramón de la Nueva Orán, Metán y Tartagal.

El Código Procesal de Salta, a su vez contempla como medios alternativos la Conciliación y el arbitraje para determinadas causas.

A su vez la Corte creó la Secretaría de Derechos Humanos en el 2004, cuyo principal objetivo es brindar a los ciudadanos una adecuada información jurídica sobre las cuestiones que se plantean, orientándolos sobre sus requerimientos e indicando el procedimiento adecuado y el organismo o tribunal que resultara competente.

Entre sus principales funciones están las de:

- _ Atender, informar y derivar a las personas que acudan a las distintas dependencias del Poder Judicial
- _ Mantener un registro actualizado de jurisprudencia provincial, nacional e internacional relativa a asuntos vinculados con los Derechos Humanos en sus distintos aspectos.
- _ Compilar las normas, crear un registro de instituciones y de autoridades vinculadas a los Derechos Humanos y encargadas de la protección de los derechos y libertades fundamentales de los individuos, etc.



5.1.2.3 CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El Artículo 12 de la Constitución de Buenos Aires establece que la Ciudad garantiza el acceso a la justicia de todos sus habitantes; en ningún caso puede limitarlo por razones económicas. La Ley establece un sistema de asistencia profesional gratuita y el beneficio de litigar sin gastos.

En la actualidad, el programa de mediación se encuentra implementado a través de la Oficina de Acceso a la Justicia y Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. El servicio de mediación se presta a Fiscalías y Juzgados del Fuero Contravencional y de Faltas de la Ciudad siendo voluntario para las partes.

La Conciliación está contemplada a su vez para los fueros contencioso administrativo y tributario, como así también para el contravencional.

A su vez se creó en el 2009 la Oficina de Atención Descentralizada (OAD), dependencia que estará situada en regiones de la ciudad en las cuales existen los mayores índices de pobreza y exclusión, procurando brindar un servicio destinado a la promoción, información, orientación y asistencia jurídica en materia de acceso a los derechos y a la justicia, intentando a su vez monitorear las políticas públicas zonales, y funcionamiento de las agencias estatales.

La Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos, tiene como objetivo realizar acciones tendientes a mejorar el acceso a justicia que impliquen un impacto beneficioso para la población, fortaleciendo los mecanismos que permitan generar canales reales de acercamiento entre la comunidad y el sistema judicial. Dentro del ámbito de la Secretaría, desarrolla su actividad la Oficina de Acceso a Justicia cuyas funciones consisten en: recopilar la información necesaria a fin de orientar al público en general que consulta personalmente, por vía telefónica, Internet o cualquier otro medio, respecto a su problemática específica.

A su vez fue creada en el 2007, la Secretaría General de Planificación Estratégica y Acceso a la Justicia, cuyas acciones están dirigidas a contribuir a la planificación estratégica de las funciones de la Defensoría General y a contribuir a garantizar el acceso universal y gratuito a la justicia.

5.1.2.4 PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En el artículo 15 la Constitución de la Provincia de Buenos Aires consagra el derecho de Acceso a la Justicia. La Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial. Las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas, constituyen falta grave.

En la provincia de Buenos Aires en Diciembre de 2008 la Ley 13.951 establece un el régimen de mediación como método alternativo de resolución de conflictos judiciales en el ámbito de la Provincia. Establece dos tipos de mediación: la voluntaria y la obligatoria.

A nivel oficial y dentro del Poder Judicial funcionan las denominadas Casas de Justicia, donde en colaboración con instituciones locales (municipios, iglesias, etc.) funcionarios del Ministerio Público, concurren habitualmente con la finalidad de fomentar el acceso a medios alternativos de solución de conflictos. Las Casas de Justicia se encuentran fuera de las cabeceras departamentales a fin de descentralizar las posibilidades de acceso, procurando una mayor inmediatez con la solución del caso.

5.1.2.5 PROVINCIA DE SANTA FE

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, establece en su Art. 7º que la persona puede siempre defender sus derechos e intereses legítimos, de cualquier naturaleza, ante los poderes públicos, de acuerdo con las Leyes respectivas.

En 1994 la Provincia adhirió al Programa Nacional de Mediación y declaró de interés provincial la institucionalización y desarrollo de métodos alternativos de resolución de conflictos. El resultado exitoso del programa piloto llevó a la Corte Suprema de Justicia a dictar la Acordada del año 2004 por la cual habilita a todos los juzgados de primera y segunda instancia a derivar causas a mediación dentro de las pautas establecidas en el Reglamento de Mediación. La mediación en el ámbito del Poder Judicial, de acuerdo al Reglamento de Mediación Judicial, será de carácter voluntario y gratuito y aplicable a toda cuestión de carácter patrimonial o extrapatrimonial que sea susceptible de transacción, siempre que no vulnere el orden público.

La conciliación y el arbitraje, son institutos regulados en el Código de Procedimientos.

La Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, habilitó una línea telefónica gratuita a los fines de recepcionar opiniones y observaciones de la comunidad, a la vez que se brinda información referida a órganos jurisdiccionales y dependencias judiciales de toda la provincia (domicilios, teléfonos de magistrados o funcionarios judiciales), servicios prestados en horario matutino y vespertino; turnos de magistrados y funcionarios judiciales; así como información útil para el ciudadano que debe realizar trámites judiciales.

Desde hace más de 20 años, funcionan las Defensorías Zonales, ubicadas en barrios periféricos de Santa Fe y Rosario (las 2 Ciudades más grandes de la Provincia). Estos institutos permiten a los vecinos de menores recursos económicos y culturales, ser atendidos en su propio barrio y en forma gratuita, por un funcionario estatal (Defensor Zonal) que los asesora y, en algunos casos, también los patrocina.

5.2 ANÁLISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS

Los casos que fueron seleccionados como insumo para la investigación en el caso de Acceso a la Justicia, fueron los de:

- _ **USO DEL AGUA EN SALSIPUEDES.** Tipo de Caso: Acceso a la Información
- _ **CREMATARIO DE BOULOGNE.** Tipo de Caso: Acceso a la Información
- _ **CHACRAS DE LA MERCED:** Tipo de Caso: Otro Acceso a la Justicia
- _ **CUENCA MATANZA RIACHUELO:** Tipo de Caso: Daño Medioambiental
- _ **ENTERRAMIENTO DE RESIDUOS EN BOWER:** Tipo de Caso: No cumplimiento
- _ **INSTALACIÓN DE HIPERMERCADO:** Tipo de caso: Participación Pública

5.2.1 CONSIDERACIONES Y HALLAZGOS INDIVIDUALES

5.2.1.1 USO DEL AGUA EN SALSIPUEDES – PROVINCIA DE CÓRDOBA

CONSIDERACIONES GENERALES DEL CASO

Éste caso se seleccionó, ya que fue uno de los pocos que basándose en la Ley de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado, fue Judicializado a través de un Amparo por Mora de la Administración, instancia habilitada por la negativa a brindar la información solicitada de parte de la Dirección de Agua y Saneamiento (D.A.S.).

Salsipuedes es una pequeña población perteneciente a la Provincia de Córdoba, que cuenta con alrededor de 10 mil habitantes. En el año 2007 comenzaron a sucederse asistencias de forma masiva al Centro de Salud y atención primaria de Salsipuedes. El número inusual de ocurrencia a dicho centro y debido a que provenían casi en su totalidad del barrio Cerro del Sol, pusieron en alerta a los encargados de dicho centro dando aviso inmediato al ministerio de Salud de la Provincia.

Estando el servicio de agua potable en esa localidad concesionado, la Dirección Provincial de Agua y Sanamiento (DiPAS), comenzó a controlar el servicio de provisión de agua, realizando una serie de análisis, y determinando el estado de no apta para consumo del agua de la red.

Un vecino de dicha localidad, realizó un pedido de informe a los fines de que se pusieran a disposición los resultados de los análisis practicados a través de las distintas muestras tomadas, durante el período de intervención, así como también, el costo que tuvo para la Municipalidad la intervención de dicho organismo y cuáles habían sido las acciones tomadas para establecer las responsabilidades.

La solicitud de información fue presentada, y ante el silencio de la entidad, se presentó un Amparo por Mora de la Administración ante la Justicia.

HALLAZGOS DEL CASO

- _ La legislación que contiene preceptos que garantizan el acceso a la justicia, pero no contiene normativa específica respecto a litigio de recursos naturales
- _ La instancia judicial, otorga ciertas garantías de imparcialidad que no están dadas en la sede administrativa
- _ Los jueces tienen estabilidad e intangibilidad de sueldos
- _ Para participar en cualquier actuación judicial, es requisito de admisibilidad realizarlo con asistencia jurídica obligatoria (Abogado).
- _ Los expediente judiciales son de acceso público y se encuentran a disposición de las partes y terceros interesados que deseen acceder a los mismos
- _ No hay capacitación a los miembros del foro, sobre temáticas atinentes a Acceso a la Información, Medio Ambiente o Participación Pública.
- _ Hay carencia de exigencias legales respecto al fortalecimiento de las capacidades, tanto del cuerpo de los integrantes de la Administración, como del poder judicial

- _ No hay mención en la legislación relativo a los sectores pobres o desfavorecidos como tales (sectores) aunque si de manera individual en caso de peticionantes a quienes individualmente se les conceda el Beneficio de Litigar Sin Gastos (BLSG).
- _ La participación de la sociedad civil fue determinante para poder llevar adelante el caso.

5.2.1.2 CREMATORIO DE BOULOGNE – PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSIDERACIONES GENERALES DEL CASO

La localidad de Boulogne esta ubicada en el Partido de San Isidro, al norte del cordón urbano de la Capital Federal, dentro de la Provincia de Buenos Aires.

Un grupo de vecinos de Villa Santa Ana, solicitó información a la Municipalidad de San Isidro sobre un crematorio que funcionaba en el Cementerio Municipal. En determinados momentos, especialmente de noche, emanaban del crematorio, olores muy fuertes, y en días posteriores a ello, se detectaban problemas respiratorios en varios de los niños que habitan en el barrio. Los vecinos sabían que allí se incineraban desechos patogénicos.

El Municipio ante la solicitud de información presentada y fundada en razones ambientales, decidió restringir el acceso a dicha información. Ante la negativa, los vecinos en el año 2006 presentaron un amparo ante la Justicia.

HALLAZGOS DEL CASO

- _ La normativa procesal aplicable al caso refiere que la presentación judicial debe ser gratuita.
- _ Resulta obligatoria la representación de un abogado para acceder a la Justicia
- _ No hubo ninguna medida positiva vinculada a facilitar en cualquier sentido, el acceso a la justicia por parte de un grupo vulnerable.
- _ La participación de una organización de la sociedad civil, fue fundamental para acceder a la Justicia
- _ La Ley no garantiza la entrega de asistencia técnica, orientación o capacitación al público sobre como usar el foro.
- _ No existen un centro de atención judicial al público, donde se distribuya información, sobre derechos y lugares a los que se debe recurrir para hacerlos valer.

- _ La vinculación política en la designación de los magistrados, genera desconfianza por parte de los usuarios del sistema de Justicia
- _ No hay de capacitación obligatoria a los funcionarios judiciales en general, y en particular vinculado a la temática de ambiente, acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia

5.2.1.3 CHACRAS DE LA MERCED – PROVINCIA DE CÓRDOBA

CONSIDERACIONES GENERALES DEL CASO

En la comunidad de Chacras de la Merced, el volcamiento de líquidos cloacales sin el debido tratamiento al río Suquía, provenientes de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (E.D.A.R) Bajo Grande, condujo a la zona a una situación de emergencia sanitario-ambiental que impedía a los habitantes ejercer el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y ponía en riesgo su derecho a la salud.

El caso fue escogido, dado que es la primera vez que un Tribunal de Córdoba, reconoce el Acceso al Agua como un derecho humano implícito en el derecho a la Salud.

Se determinó en la Sentencia dictada el año 2004, que por parte del el Estado Provincial, el acto lesivo se configuraba por la omisión de sus obligaciones inexcusables de contralor de la sanidad del río Suquía y consecuente obligación de garantía de los derechos humanos de los denunciantes, ya que al no prohibir en forma debida la contaminación del río, se violaba el derecho a un medio ambiente sano y se coloca en un serio riesgo el derecho a la salud.

A la Municipalidad, se le atribuyó el acto lesivo constituido por la acción contaminante, ilegal y arbitraria, del volcamiento de líquidos cloacales sin el debido tratamiento al río Suquía.

HALLAZGOS DEL CASO

- _ En Córdoba hay legislación que contiene preceptos que garantizan el acceso a la justicia, pero no contiene normativa específica respecto a litigio de recursos naturales. Tampoco se cuenta con un foro de competencia específicamente ambiental
- _ Al tratarse de una actuación judicial, el expediente es de acceso público y se encuentra a disposición de las partes y terceros interesados que deseen acceder al mismo.

- No se encontraron exigencias legales respecto al fortalecimiento de las capacidades del poder judicial
- No hubo capacitación a los miembros del foro, sobre temáticas atinentes a acceso a la información, medio ambiente o participación pública
- El Amparo como herramienta destinada a encontrar rápida solución a conflictos que involucren la lesión de derechos constitucionales esenciales, apareció como insuficiente en este caso ya que por los caracteres limitados del procedimiento, el juez ha considerado que excedería sus facultades ordenar a las autoridades municipales, cuáles serían las actividades idóneas para cumplir con el mandato de “adoptar todas las medidas necesarias relativas al funcionamiento de la EDAR Bajo Grande a efectos de minimizar el impacto ambiental producido por la misma hasta tanto se arribe a una solución definitiva respecto a su funcionamiento” que contiene la Sentencia.
- La sensación de los amparistas fue que la Justicia actuó con imparcialidad y corrección, pero teniendo excesiva una demora para dictar sentencia, en un proceso que por su naturaleza debiera ser sumarísimo y que llevó casi un año de duración.

5.2.1.4 CUENCA MATANZA RIACHUELO

CONSIDERACIONES GENERALES DEL CASO

El caso fue escogido por tratarse del conflicto más importante de contaminación ambiental que se ha judicializado. Además, se trata de la cuenca hídrica más contaminada del país. En este caso intervino directamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, innovando en muchos sentidos los procesos judiciales ordinarios, y habiendo contado el tema con una altísima repercusión pública

La cuenca Matanza-Riachuelo cubre una superficie de 2200 Km² hasta la desembocadura en el Río de La Plata. La cuenca sobrelleva graves problemas ambientales: contaminación del suelo y consecuentemente de las napas; la existencia de basurales clandestinos y a cielo abierto; el foco infeccioso permanente que representa el curso de agua altamente contaminado, entre otros problemas.

Su población alcanza los 5.000.000 de habitantes, muchos de los cuales carecen de los servicios básicos de saneamiento.

Diecisiete vecinos que habitan en el margen de la cuenca interpusieron en el 2004 una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con dos reclamos diferenciados: uno buscaba el resarcimiento por los daños y perjuicios derivados de la contaminación,

dirigido contra cuarenta empresas y contra Estado Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, solicitaban a la Corte que ordenara a los distintos gobiernos que llevaran adelante políticas de saneamiento tendientes a reducir y solucionar la crisis ambiental.

La CSJN se declaró competente para entender en el primero de los reclamos y luego de dos años de interpuesta la demanda dictó un fallo en sentido favorable a los actores.

HALLAZGOS DEL CASO

- _ La CSJN dio al proceso Judicial un trámite innovador y creativo a través de diversas acciones como las de realizar Audiencias públicas a lo largo del proceso Judicial
- _ Requirió a los gobiernos demandados que presentaran un plan integrado para paliar la crisis ambiental de la cuenca, junto a un estudio de impacto ambiental vinculado a las actividades de las empresas, exigiendo la elaboración de programas de educación e información pública ambiental
- _ Se utilizó un criterio amplio de legitimación procesal participando además de los actores Organizaciones de la sociedad civil, y el Defensor del Pueblo de la Nación.
- _ Se requirió a las empresas demandadas distintas informaciones vinculadas con los líquidos que arrojaban al río, indagando a su vez, qué tratamiento se les daba a éstos y si contaban con seguros ambientales.
- _ Habiéndose determinado la responsabilidad del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, se ordenó la ejecución de la sentencia a un tribunal inferior, otorgándose participación ciudadana para el control del cumplimiento de ella. Para este último fin se encargó al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de un cuerpo colegiado integrado por ONG.
- _ Se creó mediante una Ley la autoridad de la Cuenca ACUMAR.
- _ Las partes entendieron que el proceso fue transparente y que se hicieron esfuerzos para bajar los costos propios de un proceso de gran magnitud.
- _ El rol de las Organizaciones de la sociedad civil, fue de gran importancia

5.2.1.5 ENTERRAMIENTO DE RESIDUOS EN BOWER – PROVINCIA DE CÓRDOBA

CONSIDERACIONES GENERALES DEL CASO

Bouwer es una localidad del Departamento Santa María, provincia de Córdoba, ubicada en la zona rural que se extiende al sur de la capital provincial. Mensualmente se reciben en Potrero del Estado (terreno que la Provincia posee contiguo a Bower) 80.000 toneladas de residuos provenientes de 18 localidades. El 96% viene de la Ciudad de Córdoba

La Comuna de Bower realizó una presentación ante el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, demandando a la Municipalidad de Córdoba, interponiendo una acción de conflicto Intermunicipal, por incumplimiento de normativa ambiental y derechos humanos esenciales al no dejarla garantizar el deber y derecho a la salud.

HALLAZGOS DEL CASO

- El atraso en el que se encuentra Córdoba, a nivel legislación y jurisprudencial en materia ambiental en general, y aplicación del principio precautorio en particular.
- La falta de capacidad de negociación de las ciudades pequeñas frente a la Provincia, y a la Capital, y la fortaleza adquirida mediante una sociedad civil organizada, con apoyo de los medios de comunicación.
- Los 4 puntos manifestados como necesarios para alcanzar el éxito en este caso concreto. Social: una sociedad civil organizada. Técnico: solvencia de los estudios biológicos realizados que demostraron el peligro del relleno sanitario. Judicial: a través de presentaciones que resolviesen en la justicia lo que no podía resolverse en una mesa de negociación. Publicidad: a los fines de que la presión de los medios hicieran que el tema se mantuviera vigente.
- La falta de una alternativa al depósito de basura, que para abril de 2010 debe dejar de funcionar, y que no ha habido avances que hagan vislumbrar que se pueda cumplir con el compromiso asumido.

5.2.1.6 INSTALACIÓN DE HIPERMERCADO – CIUDAD DE CÓRDOBA

CONSIDERACIONES GENERALES DEL CASO

Desde hace un tiempo y con motivo de la ordenanza de evaluación de impacto ambiental, quienes presenten un proyecto con un potencial de impacto ambiental alto, deben cumplir con todos los pasos de este procedimiento. Éste incluye la presentación de un estudio de impacto ambiental que, luego de ser evaluado por la Comisión del Ambiente Municipal, puede ser devuelto para realizar modificaciones, sugerir medidas de mitigación o simplemente ser aprobado.

Se realizó una audiencia pública donde se presentaron extractos del Estudio de Impacto Ambiental desarrollado por la empresa impulsora del proyecto. Esa instancia sirvió como antecedente para la decisión final de la Municipalidad que implicó otorgar el permiso de edificación.

Algunos vecinos presentaron una acción de amparo en la Justicia buscando la declaración de nulidad y consecuente revocación de la Declaración de Impacto Ambiental dictada por la Comisión de Ambiente, que se ordenara a la Municipalidad de Córdoba a realizar un nuevo Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) y que se ordenara como medida cautelar urgente, previa al tratamiento de cuestiones alegadas en la demanda, la suspensión de los efectos propios del Permiso de Edificación.

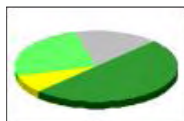
HALLAZGOS DEL CASO

- _ En cuestión de legitimación activa para el reclamo a nivel judicial hubo un criterio más amplio que a nivel administrativo. Así, no hubo oposición a la capacidad de los peticionantes para actuar como vecinos de la zona afectada.
- _ La primera aceptación de la medida cautelar significa un nivel alto de aplicación de principios ambientales. En este sentido, se aceptó la medida sin exigir contra-cautela, tal como se sostiene en la Doctrina Ambiental
- _ El proceso recibió el aporte técnico de una organización de la sociedad civil (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) a través de un *Amicus Curiae*, figura que no se utiliza demasiado en los procesos judiciales en la Provincia de Córdoba
- _ La continuidad del proceso hasta las últimas instancias se vio interrumpida por los costos que significaba a nivel de honorarios.

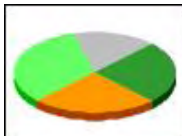
5.2.2 HALLAZGOS COMUNES A LOS CASOS

Aquí se mencionan algunos de los resultados más significativos observados en los indicadores, resaltando algunos de los indicadores observados. Lo relativo a Ley general se encuentra en el capítulo pertinente.

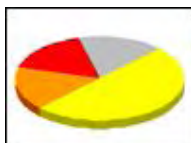
5.2.2.1 LEY ESPECÍFICA – INDICADORES 95 A 103



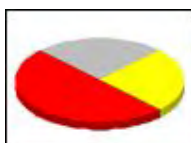
95. Es común a los casos, que existe una exigencia por parte de la Ley de que exista un foro que emita una decisión.



96. A su vez, y salvo para el caso de Acceso a la Justicia en Bower, y Matanza Riachuelo que se tramitaron ante el T.S.J. de Córdoba, y la CSJN (y aún habiendo recursos ante el mismo tribunal) siempre existe una doble instancia.



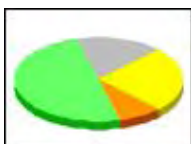
98. También común a los casos, y a la mayoría de las Jurisdicciones es la falta de exigencias de la Ley en capacitación sobre la temática de Acceso a la Justicia.



99. Igual de negativos son los resultados en capacitación a los miembros del foro en temáticas medioambientales.

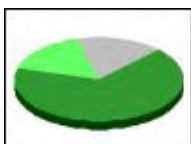


101. Aquí si bien los resultados no son positivos, se ve que en Buenos Aires no hay requerimiento de la Ley de ofrecer asistencia técnica sobre cómo seleccionar el foro. En Córdoba la Mesa de Atención Permanente mitiga un poco el problema aunque resulta insuficiente.

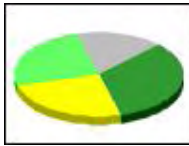


103. En lo que se refiere a los plazos para resolver, están determinados de manera precisa. Los colores naranja y amarillo se corresponden justamente a los dos tribunales CSJN y TSJ que por ser supremos en sus ámbitos, a su vez tienen mayor discrecionalidad para resolver.

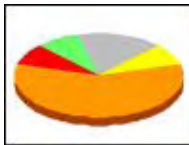
5.2.2.2 ESFUERZO - INDICADORES 104 A 128



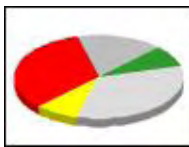
105. Hubo prácticamente acuerdo generalizado en que hay confianza en la imparcialidad en los foros Judiciales. Más allá del caso del Crematorio de Boulogne, en el resto de los casos, la imagen de la Justicia fue positiva.



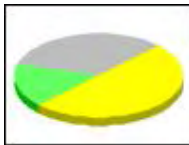
109. Y es corolario de lo anterior, que las partes pudieron realizar hallazgos de hechos, y tener acceso a la información en los casos.



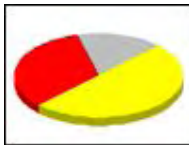
112. Respecto a los costos de las reclamaciones salvo el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo, las mismas fueron muy onerosas para los actores. Como en el caso de Bower, en que se mantienen las mismas con fondos propios del intendente, hasta el caso de la instalación del hipermercado y del Crematorio de Boulogne, en los que los interesados sufren ahora las costas de procesos que les fueron adversos. Siempre la contratación de un abogado fue mencionado como un costo muy importante.



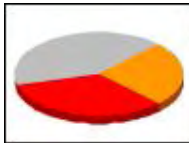
114. Salvo el caso de Chacras de la Merced, en los demás no se observó ningún esfuerzo de parte del foro para favorecer el acceso de los grupos minoritarios o más desaventajados.



116. La asignación de la carga de la prueba salvo en el caso de la Cuenca, no tuvo relevancia. Debe ser un tema a ser tenido en cuenta para futuros casos y posibles reformas legislativas.



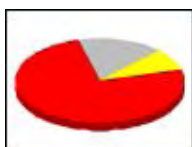
121. La ausencia de foros es llamativa. Aún así las opiniones de los interesados fueron positivas sobre el accionar del foro, por lo que no aparenta haber sido un obstáculo.



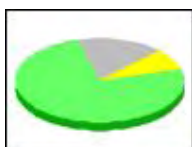
122. Una vez más se vislumbra la falta de capacidad de los foros para atender las reclamaciones y orientar al público, por fuera del ortodoxo sistema de Justicia formal.



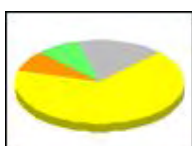
123. Directa causa de lo anterior, es que no ha existido capacitación a los miembros de los foros sobre acceso a la información o participación.



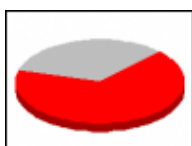
124. Salvo en el caso de la Cuenca, se repite la ausencia de capacitación en materia ambiental a los miembros del foro.



125. Este indicador es muy importante para tener en cuenta ya que salvo en el caso del Crematorio, en los demás se consideró que la asignación presupuestaria para la función de Justicia era adecuada o suficiente.

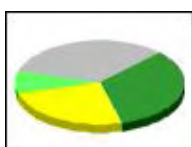


127. Salvo para el caso de la Cuenca, en ninguno de los casos se consideró que haya sido sencillo ni accesible saber cómo usar el foro.

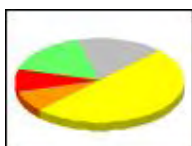


128. No ha habido prácticamente actividades al menos en los últimos 3 años que capaciten al público sobre cómo utilizar el foro.

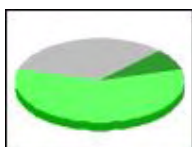
5.2.2.3 EFECTIVIDAD – INDICADORES 129 A 136



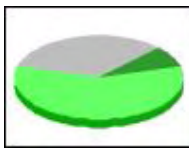
130. Casi todos los casos tuvieron instancias previas a la Judicial. Muchos de ellos con resultados estériles. La intervención de la Justicia, aparece como positiva en un cambio de comportamiento de los actores, ya sean particulares, empresas y sobre todo el Estado, cuyo comportamiento muchas veces recién se modifica únicamente cuando hay una sentencia que lo obliga.



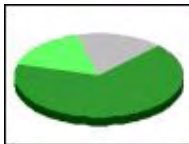
131. Salvo en el caso de la Cuenca, y Chacras de la Merced, la decisión del foro no ha tenido un efecto totalmente positivo en reducir los impactos negativos en el medio ambiente.



133. Hay que ser cuidadosos con la lectura de este indicador. Los interesados tuvieron las destrezas necesarias para usar el foro, pero porque todos contaron con patrocinio letrado. En casi todos los casos los mismos fueron proporcionados por Organizaciones de la sociedad civil.



135. Fue muy importante, por diversas razones la participación de los medios de comunicación como forma de asegurar el acceso a la Justicia.



136. Fue prácticamente unánime la opinión de que las OSC jugaron un papel fundamental en el acceso a la Justicia, ya sea a través de aportes económicos, facilitaron abogados, pusieron en conocimiento diversas herramientas, etc.

5.3 REFLEXIONES FINALES. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

5.3.1 OBSERVACIONES

5.3.1.1 LEY ESPECÍFICA

A nivel general los hallazgos encontrados en los casos de Acceso a la Justicia en los segmentos legal, esfuerzo y efectividad tuvieron más coincidencias que diferencias.

En el plano de la legislación se encontró que existen preceptos que garantizan el acceso a la justicia, pero la legislación ambiental en particular es al menos desatendida. No hay normativa específica relativa a litigios sobre recursos naturales, ni tribunales con competencia exclusiva en la materia, y los que existen no tienen suficiente capacidad para atender los requerimientos.

La publicidad de las actuaciones estuvo siempre garantizada ya que las actuaciones judiciales son públicas por esencia, así como también estuvo garantizada la doble instancia o los recursos cuando se litigaba ante los tribunales supremos de cada jurisdicción.

Sí se vislumbró la ausencia de exigencia legal y es un llamado de atención, en capacitación a los miembros del foro judicial, en temáticas de acceso a la justicia y cuestiones ambientales. Tampoco surge que existe capacitación, en propender a la participación de sectores más vulnerables y no se encuentra en las legislaciones consultadas conceptos referidos a sectores de pobreza, aunque sí herramientas para litigar sin costos para aquellos que demuestren de manera individual no tener recursos, a través de beneficios de justicia gratuita o de litigar sin gastos. El problema es que cuando se litiga por medio de amparos, que son procesos de carácter sumario, la urgencia por resolver una situación apremiante, más las medidas cautelares que se necesitan interponer para que cese la actividad dañosa, coloca a los peticionantes en un estado de riesgo frente a la condenación en costas (gastos del juicio y honorarios de los abogados propios y de la contraparte), que puede constituir un obstáculo serio e importante para la defensa de los derechos esenciales.

Por último dentro de este segmento, es preciso rescatar la importancia que tienen los servicios de asistencia jurídica gratuita para sistemas como el argentino, donde el patrocinio letrado de un abogado es requisito "sine que non" para acceder a la justicia. Cuando se trata

de defensa de intereses propios y más aún cuando se trata de intereses colectivos, incide de manera prácticamente excluyente la necesidad de contar con el soporte de alguna Organización de la sociedad civil, que corre con esos gastos, o de algún particular que lo solventa. De otra manera se ve frustrado el acceso a la Justicia

5.3.1.2 ESFUERZO

La imagen de la justicia ha sido positiva entre los usuarios. La mayoría de los casos, tuvieron una instancia administrativa previo a arribar a los tribunales, y las instancias antela administración pública suelen ser demasiado lentas y frustrantes en sus resultados. Aparece como el único medio para obtener una respuesta del Estado, la conminación que un Juez le realice sometiéndolo a plazo y a una sanción concreta ante el incumplimiento. Las garantías de imparcialidad se encuentran presentes. Los costos de acceso a la Justicia en sí no han sido un obstáculo. Generalmente el litigio de causas en las que se ventilan derechos esenciales, están exentas de tasas de justicia. Pero una vez más aparece tal como se señaló anteriormente el siempre presente riesgo de la condenación en costas.

Una de las observaciones realizadas y que resulta ser importante dependiendo el tipo de Poder Judicial que se pretenda, es el de poco o casi nulo contacto del tribunal con las partes. Salvo en el caso de la Cuenca, en que se celebraron audiencias públicas, no hubo conocimiento directo por parte del juzgados de los reclamantes. Casos como el de la Cuenca donde el tribunal tomó una posición proactiva hacia la solución del problema han dejado resultados muy positivos.

Resultó también una alerta la falta de capacidad de orientación al público, sobre el foro más conveniente (en los casos en que había alternativa), y la forma de usar el foro. El sistema Judicial se vuelve un misterio para la gente común y la magnitud y cantidad de causas que se reciben todos los días, y la falta de especialización de los fueros se convierten en un obstáculo importante, y resultado de eso es que salvo en el caso de la Cuenca, en los demás nadie consideró que haya sido sencillo utilizar el foro.

La capacitación a los miembros del foro aparece como una materia pendiente en cada uno de los tribunales en que se tramitaron los casos seleccionados, y será una medida para tener en cuenta para quienes ejercen la administración y superintendencia de los poderes judiciales nacionales y de provincias.

5.3.1.3 EFECTIVIDAD

La intervención de la Justicia, ha tenido con mayor o menor éxito un cambio valorado positivamente en los actores, aún cuando salvo en dos de los casos, en los demás se consideró que el efecto no ha sido totalmente positivo como forma de reducir los impactos negativos en el ambiente.

Si bien se consideró que las partes contaron con las destrezas necesarias para utilizar el foro, todos hicieron mención a que quienes las tuvieron fueron los abogados y no el público en sí. Esto en cierta medida termina generando un metalenguaje por parte de quienes manejan el derecho, que aísla o aparta a los usuarios comunes de las normas y decisiones, y en cierta medida impiden el control del proceso judicial.

Los medios de comunicación tuvieron un rol positivo, en el acceso a la justicia. Las razones esgrimidas fueron diversas, incluyendo fomento de las actividades de ONG que trabajaban las temáticas, o manteniendo las causas dentro del interés general, etc.

Para finalizar, y siendo uno de los resultados que más se repite a lo largo de la investigación, está el rol desempeñado por las Organizaciones de la sociedad civil. Prácticamente no aparecen agencias gubernamentales o funcionarios públicos (salvo casos particulares) que sean referentes de las acciones iniciadas por los ciudadanos. En todas las causas estudiadas, sin excepción, con matices sobre la importancia, hubo participación de alguna o varias organizaciones civiles. Ya sea aportando fondos, abogados, soporte técnico, colaborando con la publicidad, asesorando, etc. En muchos de los casos fue excluyente la participación de éstas ONG's sin las cuales las causas ni siquiera se podrían haber intentado.

5.3.1.4 OBSERVACIONES RELATIVAS A AGUA

- Si bien hay legislación que contiene preceptos que garantizan el acceso a la justicia, pero no contiene normativa específica respecto a litigio de recursos naturales.
- No hay capacitación a los miembros de los foros sobre cuestiones ambientales en general, ni tampoco sobre agua en particular.
- La Justicia reconoció que al acceso al agua potable constituye un derecho implícito en el derecho humano a la salud, reconocido a nivel constitucional. Manifiesta que se trata de un perfil preventivo en el derecho a la salud, en el que debe existir una correcta y adecuada provisión de agua potable.
- La justicia estableció que la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales es una de las necesidades primordiales que debe satisfacerse a los habitantes.
- No hay foros que tengan competencia exclusiva respecto a atender reclamaciones relativas al derecho al agua.
- La Justicia consideró que la vía rápida y expedita de una acción de Amparo es la idónea para defender el derecho al agua atento tratarse éste de un " elemento esencial para la vida y la salud del hombre"
- La justicia consideró operativa el Art. 66 de la Constitución de Córdoba en cuanto dispone "El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia"



- La Justicia reconoció legitimación amplísima para reclamar en cuestiones ambientales atento lo considerado por el Art. 30 de la Ley General del Ambiente
- La justicia estableció que resulta obligación ineludible del Estado Provincial asegurar a quien no posee acceso a agua potable la provisión de la cantidad de 200 litros de agua por terreno habitado, por día, cantidad que es la que el art. 22 inc. e del decreto 4560-C-55 del año 1994 toma como dotación de consumo para determinar el agua de consumo doméstico

5.3.1.5 OBSERVACIONES RELATIVAS A POBREZA

- Aún cuando se litiga mediante amparos que están exentos de Tasa de Justicia se deben tener presentes 3 gastos básicos para acceder a los Tribunales: Pago del Aporte Colegial de parte del abogado (por la Colegiación Obligatoria al Colegio de Abogados), pago del aporte correspondiente a la Caja de Abogados (aportes al sistema provisional), y honorarios del abogado. Los dos primeros conceptos suman aproximadamente un 17% de un salario mínimo, vital y móvil en Argentina.
- Los servicios de Asesorías Letradas, no son siempre visibles para quienes los necesitan.
- No hay mención en la legislación relativo a los sectores pobres o desfavorecidos como tales (sectores) aunque si de manera individual en caso de peticionantes a quienes individualmente se les conceda el Beneficio de Litigar Sin Gastos (BLSG).
- Si hubo mención en la sentencia del Caso Chacras de la Merced al derecho de “un grupo social de escasos recursos a recibir asistencia directa cuando se encontrare en situación de carencia extrema y que no pueda satisfacer sus necesidades básicas o se encuentra en situación de emergencia social frente a desastres naturales o provocados” para legitimar el acceso al agua potable.

5.3.2 RECOMENDACIONES

En virtud de las observaciones realizadas las recomendaciones que se realizan son las siguientes:

- Debe revisarse la normativa relativa a litigio de recursos naturales, haciendo especial hincapié en la posible necesidad de empezar a contar en los foros locales con foros especializados en la temática.
- La capacitación de los miembros del foro en materia de participación, acceso a la justicia y acceso a la información es nula. Éste es un requerimiento que debe atenderse con especial urgencia.
- También la capacitación en posibilidades de acceso de los sectores más vulnerables. No se encontró en legislación el sector pobreza, y estos grupos para acceder deben

realizar demostraciones individuales de incapacidad de afrontar los gastos causídicos para evitar la condenación en costas.

- La ausencia de exigencia de contracautela en las medidas cautelares de carácter ambiental, debe estar dado por un juego dinámico de la carga de la prueba en materia ambiental, donde la verosimilitud del derecho esté dada, hasta que el potencial dañador demuestre lo contrario.
- Deben reforzarse, publicitarse y ampliarse los servicios de asistencia jurídica gratuita, sobre todo para causas ambientales. De igual modo que tribunales especializados, debería haber asesores letrados gratuitos dentro de los Ministerios Públicos especializados en la materia, con competencia obligatoria en los casos donde el interés público esté en juego, o como patrocinantes de las partes impedidas a acceder a patrocinio jurídico privado.
- Debe haber instancias de acercamiento entre el juzgador y las partes, de manera de poder construir soluciones entre los interesados. El sistema de audiencias implementado en la Cuenca, aparece como un importante primer paso a ser seguido.
- La orientación al público sobre la utilización del foro debe ser solucionada, a través de capacitaciones al personal y mesas de atención con formación técnica, que orienten sobre las conveniencias del foro y la utilización del mismo.
- El metalenguaje utilizado por los letrados y los juzgadores aparece como una barrera para un pleno entendimiento de los interesados. Muchas de estas causas no se tratan de juicios con contenido patrimonial sino en los que los interesados defienden derechos personalísimos, por lo que deben entender acabadamente el curso del proceso.
- El rol de las Organizaciones de la sociedad civil, aparece por el momento como uno de los pocos alicientes a las deficiencias estructurales de los poderes del Estado. Hasta tanto se produzcan cambios de fondo, son éstas quienes tienen las responsabilidades del acompañamiento en los litigios, asistencia técnica, y hasta soporte de los costos en muchos casos. Debe fortalecerse su capacidad de acción, fomentar su trabajo en red, y asegurar su capacidad de funcionamiento. Además deben resolverse problemas suscitados con algunos colegios profesionales ya que éstos plantean que la asistencia jurídica gratuita atenta contra la leal competencia entre profesionales. Al menos por el momento, y en el mediano plazo, el fortalecimiento de las estructuras de las ONG's que poseen áreas de litigio o redes de abogados, pareciera ser el mecanismo más fuerte para garantizar el acceso de gran parte de los ciudadanos a la Justicia.